

# Verkenning vernieuwend toezicht

Definitief



Projecttitel

Verkenning vernieuwend toezicht

Projectcode

SVO180017

Uitvoerder

Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie  
(VNCI) namens de stuurgroep Programma Duurzame  
Veiligheid 2030

Verkenning vernieuwend toezicht  
Definitief

In opdracht van:  
Stuurgroep Duurzame Veiligheid 2030

Opgesteld door:  
Jaap Wijnker  
Suzanne van der Velde

Projectnummer:  
M19A0193

Documentnaam:  
Rapport verkenning vernieuwend toezicht (definitief)  
20201015

Datum:  
15 oktober 2020

Versie	Vrijgegeven door	Paraaf	Datum
Rapport verkenning vernieuwend toezicht (definitief) 20201015	Jaap Wijnker	<i>jaw</i>	15 oktober 2020

**Postadres**  
Postbus 270  
2600 AG DELFT  
T 015 7511600

**Bezoekadres**  
Poortweg 4  
2612 PA DELFT  
[www.stantec.com](http://www.stantec.com)

KVK Haaglanden 27 18 43 23  
BNP Paribas 22 76 53 920  
IBAN NL75BNPA0227653920 BIC BNPANL2A  
Stantec B.V. is ISO9001:2015, 14001:2015 en VCA\* gecertificeerd

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1.0 Inleiding	6
2.0 Wetenschappelijk perspectief op toezicht	8
2.1 Kenmerken overheidstoezicht	8
2.2 Van verticaal naar horizontaal	8
2.3 Noodzakelijke randvoorwaarden	10
2.4 Vertrouwensspiraal	12
3.0 Probleemanalyse van het BRZO-toezicht	14
3.1 Kenmerken BRZO-toezicht	14
3.2 Huidige context	16
3.3 Beheersen van risico's	19
3.4 Organiseren van prikkels	22
4.0 Leerpunten uit de onderzochte initiatieven	25
4.1 Behoefte aan overzicht	25
4.2 Analyse initiatieven	26
4.3 Leerpunten initiatieven	31
5.0 Denkrichtingen voor vernieuwend toezicht	33
5.1 Ontwikkel- en besluitvormingsproces	33
5.2 Korte termijn doelgroep	34
5.3 Positieve Businesscase	34
5.4 Opwaartse vertrouwensspiraal	35
6.0 Bijlagen	38

# MANAGEMENTSAMENVATTING

## Onderwerp

Het onderwerp van deze verkenning is het overheidstoezicht op de interne en externe veiligheid, ofwel het BRZO-toezicht. Van overheidstoezicht verwachten we dat het een bijdrage levert aan het naleefgedrag van ondertoezichtstaanden. In dezelfde lijn verwachten we van BRZO-toezicht dat het – uiteindelijk – bijdraagt aan de verbetering van de veiligheidsprestaties van BRZO-bedrijven. In de voorliggende verkenning staat de vraag centraal of het huidige BRZO-toezicht aan die verwachting kan voldoen en wat eventuele denkrichtingen zijn om het BRZO-toezicht te kunnen vernieuwen.

## Onderzoek

Bij de uitvoering van deze verkenning is gekozen voor een “van buiten naar binnen” aanpak. In eerste instantie is gesproken met tien wetenschappers over overheidstoezicht in het algemeen. Dat betekent niet dat deze verkenning het predicaat ‘wetenschap’ draagt. Door de wetenschappers is een stevig beeld neergezet, op basis van hun professionele mening, waaraan het BRZO-toezicht is gespiegeld. Aansluitend is gesproken met toezichthouders uit andere toezichtdomeinen. Met hen is gesproken over de ontwikkeling van het overheidstoezicht in hun domein (Belasting, Gezondheidszorg en Voedselveiligheid), langs de lijn van het beeld van de wetenschappers. In de laatste ronde van deze verkenning is gesproken met BRZO-bedrijven en BRZO-toezichthouders en zijn diverse problemen geduid die zij ervaren met de uitvoering van BRZO-toezicht.

## Hoofdrospelers

Wat de lezer van deze verkenning zich overigens te allen tijde moet realiseren, is dat overheidstoezicht niet alleen gaat over de taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder. Anders dan de term doet vermoeden, gaat overheidstoezicht evenzeer over de taken en verantwoordelijkheden van de ondertoezichtstaande. Overheidstoezicht bestaat per definitie uit een verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen ondertoezichtstaanden en toezichthouders. Een van de centrale vragen van deze verkenning is of in het BRZO-domein sprake is van een gelijkwaardige verdeling? Op alle mogelijke momenten in de verkenning is gekeken naar de invulling die door zowel BRZO-bedrijven als BRZO-toezichthouders wordt gegeven aan het BRZO-toezicht.

## Probleemanalyse

Naar de mening van de wetenschappers is overheidstoezicht in het algemeen de afgelopen twee decennia flink veranderd. Van overwegend verticaal naar in toenemende mate horizontaal (verticaal overheidstoezicht gaat ervan uit dat ondertoezichtstaanden zich overwegend calculerend gedragen. Horizontaal overheidstoezicht daarentegen gaat ervan uit dat ondertoezichtstaanden zelf het belang van regelnaleving inzien). Voor deze verandering bestaat een goede reden. Ondanks alle (verticale) inspanningen, zoals meer toezichthoudende instanties en inspecteurs, betere inspectiemethoden en ‘state-of-the-art’-technieken (data-analyse, drone, etc.), blijven ondertoezichtstaanden overtredingen maken, groeit het wantrouwen tussen ondertoezichtstaanden en toezichthouders en ontstaan steeds vaker onwrikbare patstellingen. Met zekerheid kan worden gesteld dat verticaal overheidstoezicht niet in alle gevallen tot het gewenste resultaat leidt. Het huidige BRZO-toezicht is een duidelijk voorbeeld van verticaal overheidstoezicht.

Om te komen tot een effectiever en efficiënter overheidstoezicht is in meerdere toezichtdomeinen (zoals Belasting, Gezondheidszorg en Voedselveiligheid) besloten het roer om te gooien door de introductie van horizontaal overheidstoezicht. Bij deze vorm van overheidstoezicht wordt gestreefd naar een meer gelijkwaardige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen ondertoezichtstaanden en toezichthouders. In het BRZO-domein vindt een dergelijke ontwikkeling nog niet plaats. In plaats daarvan ontwikkelt het BRZO-toezicht zich nog altijd in verticale richting. Een groot aantal van de gesignaleerde problemen bij de uitvoering van BRZO-toezicht is het gevolg van deze situatie. De mogelijke oplossingsrichting voor deze knelpunten is de invoering van een meer horizontaal toezichtmodel, dat in lijn ligt met de wettelijke verplichtingen waaraan het BRZO-toezicht is gehouden en dat appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van de BRZO-bedrijven.

In lijn met de bovenstaande probleemanalyse laat de verkenning tevens zien dat er op dit moment geen initiatieven zijn met de kracht om het overheidstoezicht op BRZO-bedrijven om te buigen van verticaal naar horizontaal. Wel zijn enkele (kleinschalige) initiatieven waargenomen die inhoudelijk potentieel hebben omdat zij elementen laten zien die interessant kunnen zijn voor de ontwikkeling van horizontaal toezicht in het BRZO-domein.

## **Verandering**

De verandering die noodzakelijk is voor de omslag naar horizontaal overheidstoezicht, zal zich in eerste instantie moeten voltrekken aan de kant van de BRZO-bedrijven. Horizontaal overheidstoezicht kan uitsluitend plaatsvinden indien sprake is van intrinsieke motivatie, volwassenheid van de compliance-organisatie en transparantie over de aanwezige risico's en de geleverde prestaties bij het mitigeren van deze risico's. Zelfregulering en zelfreiniging moeten op een hoog niveau staan. Aansluitend vergt horizontaal overheidstoezicht ook verandering van de toezichthouder, zoals de ontwikkeling van een toezichtstrategie op basis waarvan een betrouwbare uitspraak kan worden gedaan over de werking van management(beheersings-)systemen van ondertoezichtstaanden, het effectief toepassen van informele middelen en communicatieve instrumenten en het op zodanige afstand houden van de politiek dat bij eventuele incidenten de "klassieke verticale stellingen" niet direct weer op tafel komen en zorgvuldig opgebouwde toezichtrelaties beschadigd raken. Volgens de wetenschappers zijn dit de minimaal noodzakelijke randvoorwaarden om te komen tot horizontaal overheidstoezicht. Ook in andere toezichtdomeinen (zoals Belasting, Gezondheidszorg en Voedselveiligheid) spelen deze randvoorwaarden een belangrijke rol en dragen deze bij aan een structurele verbetering van de regelgeving bij grote delen van de betrokken sectoren.

## **Proces**

Het proces dat leidt tot omslag van verticaal naar horizontaal overheidstoezicht binnen een sector is complex, vergt meerdere jaren en diverse investeringen. In andere toezichtdomeinen is dan ook een proces gevolgd dat bestaat uit kleine en overzichtelijke stappen, zoals het uitvoeren van pilots bij de koplopers en middengroep voor het opdoen van kennis en ervaring, het vertalen van pilotresultaten naar beleidsuitgangspunten en communicatie-instrumenten, het maken van goede afspraken en het groepsgewijs uitrollen van het ontwikkelde toezichtmodel. Een dergelijke implementatiestrategie kan ook voor de BRZO-sector worden toegepast. Kenmerkend voor de BRZO-sector zijn de verschillen tussen kopgroep en achterblijvers en de aanwezigheid van meerdere toezichthouders. De ervaring uit de andere toezichtdomeinen leert dat beide kenmerken geen belemmering hoeven te zijn voor het opzetten en uitvoeren van een effectieve implementatiestrategie.

Daarnaast kan van de andere toezichtdomeinen worden geleerd dat de effectiviteit van het implementatieproces toeneemt als sprake is een landelijke aansturing van de bovengenoemde stappen.

## 1.0 INLEIDING

De voor u liggende “Verkenning vernieuwend toezicht” is uitgevoerd in opdracht van de Stuurgroep Duurzame Veiligheid 2030 en heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2019 tot en met juli 2020. De activiteiten in het kader van de verkenning zijn uitgevoerd onder leiding van Jaap Wijnker<sup>1</sup>, werkzaam bij Stantec te Delft en verantwoordelijk voor de dienstverlening op het gebied van compliance.

Het centrale onderwerp van deze verkenning is het overheidstoezicht op BRZO-bedrijven. Overheid en (petro)chemie hebben de afgelopen jaren een groot aantal initiatieven voortgebracht of gesteund, gericht op het verbeteren van de veiligheidsprestaties van de sector. BRZO-toezicht is in dat kader een belangrijk aandachtspunt. Van BRZO-toezicht wordt verwacht dat het een bijdrage levert aan de prestaties van BRZO-bedrijven op het gebied van de interne veiligheid en omgevingsveiligheid (in de verkenning aangeduid met de ‘oude’ term externe veiligheid). Aan de hand van diverse onderwerpen wordt in de verkenning besproken of het overheidstoezicht op BRZO-bedrijven aan die verwachting voldoet en wat mogelijke denkrichtingen zijn voor een vernieuwende vorm van BRZO-toezicht en de integratie van lopende initiatieven op dit vlak.

Deze verkenning vernieuwend toezicht gaat niet uitsluitend over de taken en verantwoordelijkheden van de overheid. Overheidstoezicht bestaat per definitie uit een verdeling van verantwoordelijkheden tussen ondertoezichtstaanden en toezichthouders. Een van de centrale vragen van de verkenning is: is er in het BRZO-domein sprake van een gelijkwaardige verdeling. In deze verkenning beschouwen we overheidstoezicht als een instrument dat door zowel BRZO-bedrijven als -toezichthouders vorm en inhoud moet worden gegeven. Bij het bespreken van de onderwerpen in deze verkenning wordt dan ook consequent aandacht besteed aan beide kanten van dezelfde ‘toezichttafel’.

Bij de totstandkoming van de verkenning is gekozen voor een “van-buiten-naar-binnen”-aanpak. De eerste ronde bestond uit gesprekken met tien wetenschappers, die zich bezighouden met het overheidstoezicht in uiteenlopende toezichtdomeinen, zoals financieel, IT, fiscaal en openbaar bestuur. Het doel van deze gesprekken was niet het ophalen van uitgevoerd wetenschappelijke onderzoek, maar het verkrijgen van een professionele mening. Opvallend was de eenduidigheid waarmee zij de ontwikkeling van het overheidstoezicht in het algemeen schetsen. In de tweede ronde is het door de wetenschappers geschetste beeld getoetst aan de ontwikkelingen in een aantal toezichtdomeinen, zoals belastingen, gezondheidszorg en voedselveiligheid. Pas in de derde ronde zijn de gesprekken gevoerd met BRZO-bedrijven en BRZO-toezichthouders. Door deze volgorde heeft de verkenning plaatsgevonden aan de hand van een frisse blik van buiten het BRZO-domein.

---

<sup>1</sup> Jaap Wijnker studeerde milieukunde in Nijmegen en startte in 1987 als junior milieu-accountant bij Deloitte. In 1992 stapte hij met de milieugroep over naar KPMG en was in 2005-2010 managing partner van deze groep. Aansluitend fungeerde Jaap 2 jaar als CFO van KPMG Risk Consulting. Tenslotte was Jaap 5 jaar actief bij KPMG Gezondheidszorg. Onder meer als forensisch accountant op het gebied van institutionele zorgfraude en als adviseur horizontaal toezicht gezondheidszorg. Onder zijn leiding vond bij de eerste zorginstelling in Nederland de omslag plaats van verticaal toezicht naar horizontaal toezicht door alle zorgverzekeraars.

In de verkenning vernieuwend toezicht komt herhaaldelijk de term 'horizontaal toezicht' terug. Dat vergt enige toelichting. Door de wetenschappers is aangegeven dat het overheidstoezicht zich in de afgelopen 20 jaar heeft ontwikkeld van overwegend verticaal naar in toenemende mate horizontaal. Daar zijn allerlei verklaringen voor die we in de verkenning kort bespreken. Binnen deze generieke evolutie zijn vervolgens allerlei toezichtmodellen ontstaan die specifiek zijn voor de respectievelijke toezichtdomeinen waarin zij worden toegepast. In de verkenning is het BRZO-toezicht niet aan één van deze specifieke modellen getoetst. Wel wordt geconstateerd dat BRZO-toezicht zich nog immer ontwikkelt in de richting van verticaal overheidstoezicht. Deze ontwikkeling is tegengesteld aan de ontwikkeling van het overheidstoezicht in een aantal andere toezichtdomeinen.

Indien we het BRZO-toezicht verkennen, dan moeten we ons terdege bewust zijn van het feit dat voor het BRZO-toezicht allerlei (inter-)nationale verplichtingen gelden waaraan toezichthouders zich hebben te houden. Deze kunnen in het licht van een eventuele vernieuwing van het BRZO-toezicht niet ter zijde worden geschoven. De vernieuwing waarnaar wordt gezocht dient rekening te houden met de wettelijke verplichtingen en waar mogelijk de uitvoering te versterken. In lijn met de ontwikkeling van het overheidstoezicht in andere toezichtdomeinen is in deze verkenning gekeken naar de winst die kan worden gehaald uit een intensivering van de toezichtrelatie tussen bedrijf en toezichthouder, die bijdraagt aan de veiligheidsperformance van BRZO-bedrijven.

Zoals aangegeven bestond de verkenning vernieuwend toezicht uit een reeks van interviews met wetenschappers, toezichthouders (Belastingdienst, NZa, ILT en NVWA), de initiatiefnemers van projecten voor verbetering van het toezicht en met BRZO-bedrijven en BRZO-inspecteurs. Daarmee is de verkenning vooral gebaseerd op individuele professionele meningen en de interpretatie daarvan door de verkenners. Ondanks de participatie van tien wetenschappers, is de verkenning niet te classificeren als gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek. In *bijlage A* staat een overzicht aan van de personen met wie is gesproken. De opbrengst uit de gesprekken is zo geformuleerd dat deze niet herleidbaar is tot individuele uitspraken, hetgeen een conditie was die de geïnterviewden stelde aan hun participatie. Waar mogelijk en zinvol is gebruik gemaakt van beschikbare documentatie.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat vanuit meerdere onderzoeken en commissies aandacht is / wordt, besteed aan vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van veiligheid, zoals de commissie Van Aartsen, die raakvlakken hebben met en relevant zijn voor deze verkenning.

Achtereenvolgens wordt in deze verkenning ingegaan op:

- Wetenschappelijk perspectief op toezicht (hoofdstuk 2).
- Probleemanalyse van het BRZO-toezicht (hoofdstuk 3).
- Leerpunten uit de onderzochte initiatieven (hoofdstuk 4).
- Denkrichtingen voor vernieuwend toezicht (hoofdstuk 5).

De hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn gebaseerd op de input uit de gevoerde gesprekken. Het vijfde en laatste hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van de input uit de gesprekken, de onderzochte initiatieven en de kennis en ervaring met het instrument horizontaal overheidstoezicht in andere toezichtdomeinen door de onderzoekers van deze verkenning. De geopperde denkrichtingen kunnen relevant worden op het moment dat de Stuurgroep Duurzame Veiligheid 2030 besluit om vervolg te geven aan de verkenning aan de hand van één of meerdere van de denkrichtingen.



## 2.0 WETENSCHAPPELIJK PERSPECTIEF OP TOEZICHT

### 2.1 KENMERKEN OVERHEIDSTOEZICHT

Het centrale onderwerp van deze verkenning is het BRZO-toezicht. BRZO-toezicht ziet toe op de veiligheid en de gezondheid van medewerkers en omwonenden van bedrijven die vallen onder het BRZO-besluit. BRZO-toezicht is overheidstoezicht. Dit is een door de wet voorgeschreven vorm van toezicht die plaatsvindt in relatie tot uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken, zoals de afdracht van belasting, de rechtmatigheid van zorg of de hygiëne van de voedselproductie. Overheidstoezicht kom je vooral tegen in domeinen waarin (op enig moment) door de politiek is gevraagd om een vorm van *publieke borging* van (in de knel gekomen) maatschappelijke belangen.

Overheidstoezicht kent twee uitersten. *Verticaal overheidstoezicht* gaat ervan uit dat ondertoezichtstaanden zich overwegend calculerend gedragen en altijd economische en andere belangen tegen elkaar zullen afwegen. *Horizontaal overheidstoezicht* daarentegen gaat ervan uit dat ondertoezichtstaanden zelf het belang inzien van regel naleving. Zij zouden “slecht slapen” als ze regels zouden overtreden. Bij horizontaal overheidstoezicht hebben vooral sociaalpsychologische factoren, zoals persoonlijke overtuigingen of groepsdruk, een prominente plek in de toezichtstrategie.

*Horizontaal overheidstoezicht is de publieke borging van maatschappelijke belangen, waarbij wordt gestreefd naar een efficiënter gebruik van de capaciteit en een meer gelijkwaardige verdeling van verantwoordelijkheden tussen ondertoezichtstaanden en toezichthouders<sup>2</sup>.*

Horizontaal overheidstoezicht is bij diverse toezichthouders, zoals Belastingdienst, IL&T, NZa en NVWA, een gevestigd begrip. Horizontaal overheidstoezicht kan, zoals bij de NVWA, worden vormgegeven in combinatie met vormen van *private borging*, zoals private certificeringsprogramma's. In deze verkenning is private borging buiten beschouwing gelaten omdat BRZO-toezicht dat niet kent.

Overheidstoezicht wordt in veel gevallen uitgevoerd op basis van een systeemgerichte aanpak, ook wel *systeemtoezicht* genaamd. Ook het systeemtoezicht kent twee uitersten. Bij de top-down-variant staan de regels centraal, wordt gecontroleerd of regels worden nageleefd en is het niet naleven van regels een overtreding die moet worden bestraft. Bij de bottom-up-variant staat het risico centraal en zien we regels als hulpmiddel om risico's te mitigeren. Deze variant beoordeelt de effectiviteit waarmee risico's worden gemitigeerd en geeft aan leren van fouten een hogere prioriteit dan aan straffen.

## 2.2 VAN VERTICAAL NAAR HORIZONTAAL

### 2.2.1 Waarom verandert het toezicht?

De afgelopen twintig jaar is het overheidstoezicht flink veranderd. Van overwegend verticaal naar in toenemende mate horizontaal. Voor deze verandering bestaat een duidelijke reden.

---

<sup>2</sup> Horizontaal toezicht: Evalueren is noodzaak, Lisette van der Hel, hoogleraar effectiviteit van het overheids toezicht aan de Nyenrode Business Universiteit, Toezine, 16 april 2019.

Kenmerkend voor de afgelopen twintig jaar is dat het overheidstoezicht is geïntensiveerd. Volgens sommige wetenschappers zelf “geëxplodeerd”. Dit heeft geleid tot een grote stijging van het aantal toezichthoudende instanties en het aantal inspecteurs. Daarnaast is het overheidstoezicht verbreed. Naast wet- en regelgeving bemoeien houden toezichthouders zich in toenemende mate bezig met buitenwettelijke thema’s. Ook vindt verdere verdieping plaats. Het overheidstoezicht kijkt inmiddels niet alleen naar techniek, maar ook naar managementsystemen en organisatiecultuur. Ook is het overheidstoezicht verhard. Boetes worden steeds hoger en toezichthouders treden steeds vaker in de openbaarheid met de kans op reputatieschade voor bedrijven of instellingen. Tenslotte wordt het overheidstoezicht steeds persoonlijker. Toezichthouders spelen vaker “op de man” met als gevolg dat personen direct in beeld komen. Het moge duidelijk zijn dat al deze ontwikkelingen – nog even los van de introductie van allerlei nieuwe technieken, zoals: data-analyse, drones en blockchain – zijn bedoeld om de naleving van de regels te bevorderen.

Echter, ondanks alle inspanningen blijven ondertoezichtstaanden overtredingen maken, groeit het wantrouwen tussen ondertoezichtstaanden en toezichthouders en komen de partijen steeds vaker in onwrikbare patstellingen terecht. Met andere woorden: “*Het plaatje telt niet op*”. Volgens de geïnterviewde wetenschappers (hierna afgekort tot ‘de wetenschappers’) zijn er diverse oorzaken waarom verticaal overheidstoezicht niet in alle gevallen tot het gewenste resultaat leidt, zoals:

- De maatschappij bestaat uit een mix van zowel calculerende als intrinsiek gemotiveerde ondertoezichtstaanden. Verticaal overheidstoezicht mondt meestal uit in een prescriptieve aanpak, die primair is afgestemd op calculerende ondertoezichtstaanden. Het conflict met intrinsiek gemotiveerde partijen over de beperkte regelruimte ligt dan al snel om de hoek.
- Verticaal overheidstoezicht brengt met zich mee dat toezichthouders (te) veel vragen stellen als gevolg van de bestaande informatie-asymmetrie en ondertoezichtstaanden proberen om niet te transparant te zijn omdat zij bang zijn voor het handhavende optreden van toezichthouders. Beide mechanismen leiden in veel gevallen tot een slechte toezichtrelatie.
- Verticaal overheidstoezicht is gebaseerd op achterafcontroles. Bij deze vorm van toezicht is de wijze waarop ondertoezichtstaanden invulling geven aan de interne beheersing en interne controle van de bedrijfsprocessen een “black box”. Toezichthouders grijpen pas in zodra het fout is. Deze repressieve aanpak is uiterst kostbaar en levert per saldo erg weinig op.

### **2.2.2 Hoe kan het toezicht beter?**

Om te komen tot een efficiënte en effectieve vorm van overheidstoezicht moet, volgens de wetenschappers, in toezichtstrategieën aandacht worden besteed aan een aantal elementen, te weten:

## Differentiatie

Differentiatie leidt ertoe dat de ondertoezichtstaanden die het goed doen daarvoor worden beloond en er extra aandacht uitgaat naar diegenen die het onderhavige maatschappelijke belang niet goed op het oog hebben. Door een gedifferentieerde aanpak kan ook rekening worden gehouden met het feit dat sommige ondertoezichtstaanden complexe organisaties zijn, die je – in termen van toezichtstrategie – anders moet benaderen dan eenvoudige organisaties. De wetenschappers zijn overigens overtuigd van het feit dat zowel verticaal overheidstoezicht als horizontaal overheidstoezicht relevant zijn en dat de ene aanpak de andere aanpak nooit volledig kan vervangen.

## Toezichtstrategie

Een goede toezichtstrategie bestaat uit 80% aandacht voor de voorkant en 20% voor de achterkant. De voorkant betreft de wijze waarop ondertoezichtstaanden risico's in kaart brengen, zichzelf doelen opleggen, risico's mitigeren en overtuigend bewijs leveren over het feit dat zij 'in control' zijn op hun processen. Met de achterkant bedoelen we de waarnemingen die toezichthouders zelf moeten doen om te kunnen komen tot een onafhankelijk oordeel over de werking van het systeem bij een ondertoezichtstaanden. Horizontaal overheidstoezicht gaat ervan uit dat toezichthouders aansluiten bij wat ondertoezichtstaanden al zelf hebben gedaan en wat je als toezichthouder niet over hoeft te doen.

## Preventief toezicht

Door het gesprek dat ondertoezichtstaanden en toezichthouders met elkaar hebben over de voorkant, verandert niet alleen de informatiepositie van toezichthouders. Ook ontstaat de mogelijkheid om preventief toezicht te houden ("ingrijpen nog voor dat het fout gaat"). Over het algemeen werken communicatieve instrumenten beter dan handhavingsinstrumenten. Aan de voorkant spreken over risico's en dilemma's is effectiever dan het aan de achterkant handhaven van regels. Bij horizontaal overheidstoezicht is doorgaans sprake van een gereguleerde informatiestroom die toezichthouders meer inzicht verschaft dan zij zelf kunnen vergaren op basis van achterafcontroles.

### 2.2.3 Wat mag je van vernieuwd toezicht verwachten?

Ondanks dat horizontaal overheidstoezicht nog weinig is geëvalueerd, zijn de wetenschappers ervan overtuigd dat deze vorm leidt tot allerlei wenselijke effecten, zoals betere administraties, effectievere systemen, professionelere medewerkers, minder incidenten, betere toezichtrelaties en bovenal meer vertrouwen. Aan de effectiviteit wordt dan ook niet getwijfeld. Horizontaal overheidstoezicht is geen "praatcircus" op basis van "hippe" termen, zoals samenwerken, begrip en vertrouwen. Het is "snoei-hard controleren" en – als de situatie daar om vraagt – met het juiste gewicht en gezag van de overheid. Wel is er twijfel over de vraag of horizontaal overheidstoezicht ook leidt tot lastenverlichting.

## 2.3 NOODZAKELIJKE RANDVOORWAARDEN

Volgens de wetenschappers kan horizontaal overheidstoezicht alleen bestaan als wordt voldaan aan een aantal noodzakelijke voorwaarden, te weten:

## **Intrinsieke motivatie**

Horizontaal toezicht kan in principe alleen plaatsvinden bij intrinsiek gemotiveerde ondertoezichtstaanden, die het borgen van bepaalde maatschappelijke belangen onderdeel hebben gemaakt van hun ondernemingsbeleid. Nu is een bedrijfstak of sector nooit homogeen samengesteld. Meestal is het aantal ondertoezichtstaanden waarmee je direct kunt overstappen naar horizontaal overheids-toezicht ('kopgroep') niet zo groot en zijn eerst investeringen nodig. Ook zien grote organisaties het belang om te investeren in compliance doorgaans sneller dan kleinere organisaties, waarbij zowel reputatie als draagkracht belangrijke argumenten zijn voor het doen van dergelijke investeringen.

## **Control framework**

Horizontaal overheidstoezicht kan alleen worden vormgegeven als een ondertoezichtstaande een 'control framework' opstelt (*zie bijlage B*) en toezichthouders serieus de tijd nemen om bij de opzet de inhoud te toetsen en om bij de uitvoering met regelmaat de 'in control status' te bespreken. Er is bij de uitvoering van horizontaal overheidstoezicht dan ook geen sprake van een lagere intensiteit van het toezicht. Voor zowel ondertoezichtstaanden als toezichthouders gaat de intensiteit van de relatie omhoog. Het control framework biedt de handvatten en de informatie op basis waarvan diepgaand aandacht kan worden besteed aan de werking van systemen of de analyse van incidenten. In andere toezichtdomeinen (fiscaal, financieel en IT) zijn control frameworks heel gebruikelijk.

## **Volwassenheid**

Om zo goed als mogelijk te voorkomen dat ondertoezichtstaanden toch de fout in gaan is het noodzakelijk dat zij kunnen beschikken over een compliance-organisatie die voldoet aan het 3-lines-of-defence-principe (*zie bijlage C*). Essentieel hierbij is dat er sprake is van leiderschap ('toon aan de top') die ertoe leidt dat operations eigenaarschap neemt over de beheersing van de risico's (1<sup>e</sup> verdedigingslinie) en dat er sprake is van een sterke beleid- en monitoringsfunctie (2<sup>e</sup> verdedigingslinie) en een onafhankelijke auditfunctie (3<sup>e</sup> verdedigingslinie). Ook moet er sprake zijn van een grote rol van bijvoorbeeld commissarissen bij de vormgeving van het interne toezicht. Tenslotte is belangrijk is dat er sprake is van doorlopend overheidstoezicht (audits, reality checks, status updates, etc.), als gevolg waarvan ondertoezichtstaanden continu prikkels krijgen voor het peil houden van prestaties. Het uitvoeren van puntcontroles is niet voldoende en leidt uitsluitend tot piekmomenten waarop de ondertoezichtstaanden hun zaken oppoetsen. Een belangrijk argument voor het promoten van het 3-lines-of-defence-principe is volgens de wetenschappers het besef dat situaties met nul fouten en nul incidenten niet bestaan. Elke organisatie heeft een sterk intern vangnet nodig.

## **Vaktechniek**

Horizontaal overheidstoezicht vergt van ondertoezichtstaanden en toezichthouders dat zij jaarlijks het gesprek aangaan, bij voorkeur op het niveau van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen, over de afstemming van de wederzijdse toezichtstrategieën. Ook vergt het van de partijen dat zij hun toezichtstrategieën zodanig inrichten dat zij daadwerkelijk een oordeel kunnen vellen over de werking van systemen. Dat stelt eisen aan de controleperiode, -techniek en -frequentie. Met een puntcontrole kan uitsluitend een uitspraak worden gedaan over opzet en bestaan van systemen. Met uitzondering van bijvoorbeeld registeraccountants en EDP-auditors beschikken de meeste interne en externe toezichthouders niet over een sterke afdeling vaktechniek, die regels oplegt en controleert met betrekking tot de uitoefening van het toezicht.

Daardoor is de kans op willekeur aanwezig, is het verkrijgen van afstemming tussen toezichthouders lastig en is de betrouwbaarheid van de uitspraken die door toezichthouders worden gedaan, zowel intern als extern, laag.

### **Sociaal repertoire**

Bij horizontaal overheidstoezicht maken toezichthouders gebruik van informele modellen, waarin sterk wordt geïnvesteerd aan de voorkant en in mindere mate wordt gecontroleerd aan de achterkant. De toezichtrelaties worden ontwikkeld op basis van een uitgebreid repertoire aan sociale vaardigheden en gebruikt als basis om te bouwen aan systemen die recht doen aan de complexiteit van de ondertoezichtstaanden. Bij horizontaal overheidstoezicht wordt in mindere mate gebruik gemaakt van een formele oriëntatie en formele middelen. De beweging van repressief naar preventief toezicht gaat in veel gevallen dan ook niet snel en vergt een langdurige investering in de professionaliteit van toezichthouders. In de gezondheidszorg is ervoor gekozen om de investering in professionaliteit van toezichthouders en ondertoezichtstaanden te combineren in één leergang.

### **Politiek op afstand**

Indien de politiek, zowel landelijk als lokaal, de overhand krijgt in de toezichtstrategie, bijvoorbeeld als gevolg van een incident met enig profiel, dan komen “klassieke verticale stellingen” in het overheidstoezicht vaak weer snel op tafel en raken zorgvuldig opgebouwde toezichtrelaties beschadigt. Horizontaal overheidstoezicht heeft absoluut meer baat bij een politiek die periodiek de effectiviteit van het overheidstoezicht evalueert, dan bij een politiek die incidenten bestrijdt. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de meeste toezichthouders in Nederland niet uitblinken in het evalueren van de effectiviteit van het overheidstoezicht en zich niet goed bewust zijn van het feit dat politieke druk bij incidenten leidt tot een onveilige leeromgeving waarin minder wordt geleerd van incidenten.

## **2.4 VERTROUWENSSPIRAAL**

### **2.4.1 Neerwaartse vertrouwensspiraal**

In paragraaf 2.2.1 werd opgemerkt dat de maatschappij bestaat uit een mix van zowel calculerende als intrinsiek gemotiveerde ondertoezichtstaanden. Wat de wetenschappers betreft dient dit beeld te worden aangevuld met de constatering dat de middengroep vaak groot is (tot wel 80 à 90%) en zich doorgaans “apathisch” opstelt. Regelnaleving wordt door veel ondertoezichtstaanden gezien als een kostenpost. Als gevolg daarvan doen veel ondertoezichtstaanden geen stap verder dan en wanneer de overheid die voorschrijft. Deze normaalverdeling<sup>3</sup> is kenmerkend voor de regelnaleving binnen uiteenlopende sectoren en wordt beschouwd als de “aanjager” van een “neerwaartse vertrouwensspiraal”. Volgens de wetenschappers is er in dit verband geen reden om te veronderstellen dat in de regelnaleving in de (petro)chemie op het gebied van veiligheid afwijkt van het algemene beeld.

---

<sup>3</sup> Voor deze normaalverdeling is door de wetenschappers geen wetenschappelijke grondslag geleverd. Maar, als vuistregel snijdt hij volgens de wetenschappers wel hout.

De neerwaartse vertrouwensspiraal werkt heel simpel. Op het moment dat een bedrijfstak of sector ergens een potje van maakt, dan laat de politiek van zich horen en komen er regels. Als diezelfde bedrijfstak of sector vervolgens de regels negeert, dan komt de toezichthouder in het spel. En op het moment dat ondertoezichtstaanden de toezichthouder niet serieus nemen, dan volgt er handhaving. Met andere woorden: de noodzaak voor handhaving ontstaat slechts om één reden. Zou een sector haar zaken aan de bron op orde hebben, dan zijn regels, toezichthouders en handhaving niet nodig. Ondertoezichtstaanden krijgen in alle gevallen het vertrouwen dat zij verdienen.

#### **2.4.2 Opwaartse vertrouwensspiraal**

Gezien de wens om te komen tot vernieuwend toezicht, is vervolgens de vraag aan de orde: bestaat er ook een opwaartse vertrouwensspiraal? Volgens de wetenschappers is dat het geval. Maar, deze komt uitsluitend tot stand als zelfregulering en zelfreiniging bij ondertoezichtstaanden op een hoog niveau komen staan (“laten zien dat je te vertrouwen bent”) en als de overheid ruimte laat ontstaan voor ondertoezichtstaanden om daar invulling aan te geven. Als aan deze condities wordt voldaan, dan werkt de opwaartse vertrouwensspiraal ook simpel. Als ondertoezichtstaanden het vertrouwen willen terugwinnen, dan moeten zij zichzelf overtreffen en de toezichthouder daarvan overtuigen. Vertrouwen krijgen kost overigens meer effort dan het verliezen ervan.

Belastingdienst en gezondheidszorg (een samenwerking tussen instellingen, zorgverzekeraars en de NZa) hebben op hoofdlijnen een vergelijkbare strategie gehanteerd voor het aanjagen van een opwaartse vertrouwensspiraal. In de strategie werd onder meer aandacht besteed aan leiderschap, aan volwassenheid van de compliance-organisatie, aan transparantie door het opstellen en toetsen van control frameworks en aan het bevorderen van de communicatie tussen ondertoezichtstaanden en de toezichthouders over performance. Zowel door Belastingdienst als in de gezondheidszorg zijn typologieën en standaarden ontwikkeld om het proces te faciliteren. Bij de behandeling van denkrichtingen voor vernieuwend toezicht in *Hoofdstuk 5* komen we hierop terug.

## 3.0 PROBLEMANALYSE VAN HET BRZO-TOEZICHT

### 3.1 KENMERKEN BRZO-TOEZICHT

SZW hanteert voor interne veiligheid de lijn dat SZW de kaders opstelt en dat de verantwoordelijkheid voor de invulling ervan bij de bedrijven ligt. Om er vervolgens voor te zorgen dat bedrijven op een gestructureerde wijze komen tot een goede invulling, schrijft de Arbowet systeembepalingen voor, waar onder de RI&E. Het bedrijf stelt de RI&E op en maakt zelf, op basis van wettelijke voorschriften, de keuze voor de benodigde mate van bescherming en de wijze waarop dit moet worden gerealiseerd en beheerst. Maatregelen zijn daarbij gebaseerd op de arbeidshygiënische strategie van het bedrijf, de 'stand der wetenschap' en 'de professionele dienstverlening'. Als bij inspectie wordt geconstateerd dat desondanks sprake is van een onveilige of ongezonde situatie, dan legt ISZW achteraf alsnog eisen op die het bedrijf moet implementeren.

lenW hanteert voor het aspect externe veiligheid een andere beleidslijn. Het uitgangspunt van deze lijn is dat het gevaar van een bepaalde activiteit (on)acceptabel is als op een bepaalde plaats een daar aanwezig individu (g)een hogere kans op overlijden heeft dan een op de miljoen per jaar en de kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers (niet) voldoet aan de daaraan gestelde norm. Dit betekent voor BRZO-bedrijven dat zij op basis van een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) moeten aantonen dat hun activiteiten veilig zijn, dat de activiteiten voldoen aan de wettelijke voorschriften, zoals best beschikbare technieken, en dat het gevoerde veiligheidsbeleid wordt geborgd door een veiligheidsbeheerssysteem (VBS). Voor deze beleidslijn geldt dat technische en organisatorische maatregelen vooraf worden getoetst en worden verankerd in de vergunning of via algemene regels.

Tenslotte hebben we te maken met de brandveiligheid van BRZO-bedrijven. De beleidslijn van JenV is dat eigenaar en gebruikers samen verantwoordelijk zijn voor de brandveiligheid. De risico's aangaande de brandveiligheid zijn met name afgewogen in de eisen die het Bouwbesluit stelt aan zowel de bouw als het gebruik van gebouwen. Brandveiligheidseisen worden dan ook vaak opgelegd via de vergunning, waarbij de veiligheidsregio optreedt als wettelijk adviseur van het bevoegd gezag milieu. Tevens stelt de Arbowet dat de gebruiker – in de rol van werkgever – moet voldoen aan de eisen die gesteld zijn aan de veiligheid van het arbeidsproces. Brandveiligheid is daar een onderdeel van en moet worden beoordeeld aan de hand van de RI&E. Het toezicht op getroffen maatregelen, zoals een bedrijfsnoodorganisatie (BNO), valt vervolgens onder de verantwoordelijkheid van ISZW.

Vanuit deze beleidslijnen vindt het toezicht op BRZO-bedrijven plaats op basis van systeemtoezicht. ISZW, het bevoegd gezag milieu en de veiligheidsregio (hierna aangeduid als de toezichthouders) voeren BRZO-inspecties gezamenlijk uit aan de hand van de Nieuwe Inspectiemethodiek (NIM). Deze top-down-variant van systeemtoezicht is door de toezichthouders zelf ontwikkeld en reikt twee generieke manieren van werken aan: de toetsing van het functioneren van het VBS en de toetsing van de aanwezigheid van de juiste maatregelen. De inspectieresultaten worden primair ingezet om te komen tot de noodzakelijke vervolgacties, handhaving of de aanpassing van een vergunning.

Als we het huidige BRZO-toezicht plaatsen binnen het perspectief dat de wetenschappers hebben gegeven op toezicht (zie *hoofdstuk 2*), dan dient BRZO-toezicht te worden getypeerd als verticaal overheidstoezicht. Het toezicht op BRZO-bedrijven demonstreert de volgende eigenschappen:

**Prescriptief.** Aan de basis van het BRZO-toezicht liggen allerlei vormen van (pseudo-)regelgeving die ervoor zorgen dat BRZO-bedrijven te maken hebben met bindende eisen over de maatregelen (middelvoorschriften) die zij moeten treffen in het geval van onveilige of ongezonde situaties.

**Informatie-arm.** Er is geen gereguleerde informatiestroom op basis waarvan de toezichthouders in de periode tussen de inspectiemomenten up-to-date blijven over de mate waarin BRZO-bedrijven 'in control' zijn op hun processen. Er is sprake van informatie-asymmetrie.

**Repressief.** Via controles achteraf proberen toezichthouders inzicht te krijgen in de mate waarin managementsystemen hebben geleid tot beheerste veiligheid- en gezondheidssituaties en de aanwezigheid van wettelijk voorgeschreven maatregelen.

**Correctief**<sup>4</sup>. Indien bij een achterafcontrole blijkt dat sprake is van een onbeheerste veiligheid- en gezondheidssituatie of dat een BRZO-bedrijf niet de juiste maatregelen heeft getroffen, dan leggen de toezichthouders het BRZO-bedrijf alsnog maatregelen op.

**Punitief.** Indien bij een achterafcontrole blijkt dat corrigerend optreden niet voldoende werkt, dan treden de toezichthouders handhavend op.

In de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk gaan we nader in op de problemen die bedrijven en toezichthouders ervaren bij de wijze waarop BRZO-toezicht wordt aangestuurd en uitgevoerd. Deze problemen hangen samen met de huidige politieke en bestuurlijke context waarin het BRZO-toezicht plaatsvindt, de manier waarop BRZO-bedrijven invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor het beheersen van veiligheids- en gezondheidsrisico's en de wijze waarop BRZO-bedrijven en -toezichthouders prikkels organiseren om de veiligheidsprestaties van BRZO-bedrijven te verbeteren.

---

<sup>4</sup> Sommige toezichthouders duiden deze eigenschap aan met de term "preventief". Echter, volgens de duiding die de wetenschappers geven, is in deze verkenning pas sprake van preventief toezicht als (A) bedrijven op eigen initiatief en verantwoordelijkheid de relevante regels vertalen in een samenhangend geheel van risico's, doelen, barrières en tests (control framework) gericht op het beheersen van processen en (B) toezichthouders op basis van informele en communicatieve instrumenten hierop kunnen ingrijpen nog voor dat er dingen fout gaan. Preventief toezicht vereist dat toezichthouders op het juiste moment (vooraf) in de gelegenheid worden gesteld en ook de tijd nemen om de volledigheid, juistheid en tijdigheid van control frameworks te beoordelen.



## 3.2 HUIDIGE CONTEXT

### 3.2.1 Politiek klimaat

Op dit moment distantieert de landelijke politiek zich van de gedachte dat je het bedrijfsleven en de decentrale overheid kunt vertrouwen op het nemen van hun verantwoordelijkheden bij de publieke borging van de interne en externe veiligheid. Volgens de politiek is dit is het gevolg van het feit dat een groot deel van de (petro)chemische industrie onvoldoende hard trekt aan het thema veiligheid, de aanhoudende reeks van veiligheidsincidenten en de tekortkomingen van toezichthouders die mede hebben geleid tot het ontstaan van onbeheerste veiligheidssituaties. Ook heeft de landelijke politiek weinig vertrouwen in het instrument private borging. De borging van maatschappelijke belangen is naar de heersende politieke mening uitsluitend toe te vertrouwen aan de overheid. Private partijen kunnen slechts faciliterend zijn.

Ook de lokale politiek spreekt zich steeds meer uit over het thema veiligheid. Door de aanhoudende veiligheidsincidenten is de nadruk komen te liggen op het stellen en handhaven van regels. Hierdoor wordt de ruimte voor toezichthouders om mee te denken<sup>5</sup> met bedrijven steeds kleiner. Van toezichthouders wordt verwacht dat zij de regels op een striktere wijze handhaven en overtredingen direct bestraffen. Op dit moment merken bedrijven het effect hiervan in de praktijk. Het gehanteerde model van verticaal overheidstoezicht wordt steeds repressiever. Dat betekent ook dat de afstand tussen het gehanteerde toezichtmodel en het door koplopers gewenste toezichtmodel toeneemt.

### Duiding voor vernieuwend toezicht

De introductie van horizontaal overheidstoezicht binnen de sector (petro)chemie vergt een landelijke strategie. Het is een beleidskeuze op landelijk niveau en niet een uitvoeringskeuze op het niveau van individuele BRZO-bedrijven en -toezichthouders. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht is dan ook aandacht nodig voor politiek draagvlak. Op dit moment waait de politieke wind overwegend in de richting van verticaal overheidstoezicht, met de kans op een nog repressiever model in de toekomst. Introductie van horizontaal overheidstoezicht is een fundamentele verandering die zonder politieke steun, zowel landelijk als lokaal, niet kan.

### 3.2.2 Bestuurlijke invulling

Voor de uitvoering van BRZO-toezicht zijn sterke organen nodig die kunnen bogen op kwalitatief goed personeel en genoeg budget om voldoende uren te kunnen maken. Door de vorming van de omgevingsdiensten en een landelijk netwerk van zes BRZO-omgevingsdiensten is de kwaliteit van het bevoegd gezag milieu gestegen. Echter, de aansturing van de omgevingsdiensten is nog altijd te politiek. Er is sprake van inconsistent beleid, lokale mandaten, ontoereikend budget, reageren op incidenten, nadruk op handhaving, afrekenen op kwantiteit, etc. Deze beperkingen zijn een serieuze belemmering voor de effectiviteit van de omgevingsdiensten.

---

<sup>5</sup> Met “meedenken” bedoelen we hier het vermogen van een toezichthouder om, gegeven de complexiteit van een bedrijf, bij te dragen aan de totstandkoming van een efficiënt en effectief systeem voor het mitigeren van risico’s. Met “meedenken” bedoelen we nadrukkelijk niet het door de OVV zo bekritiseerde “meebewegen” op het moment dat een bedrijf het invoeren van noodzakelijke maatregelen afzwakt of uitstelt.

Bij ISZW en de veiligheidsregio's is sprake van een politiek onafhankelijker vorm van aansturing. Ook beschikt ISZW sinds kort over een groter personeelsbudget. Toch overheerst het gevoel dat de toezichthouders substantieel meer tijd zouden moeten kunnen besteden om de complexiteit van de bedrijven te doorgronden en van betekenis te zijn bij de totstandkoming van efficiënte en effectieve systemen. Op basis van de huidige inzet is de impact van BRZO-toezicht te gering en blijft het gezien worden als een speldenprik.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Horizontaal overheidstoezicht betreft een intensivering van de toezichtrelatie tussen BRZO-bedrijven en -toezichthouders en kan uitsluitend worden vormgegeven indien sprake is van een eenduidige en consistente vorm van aansturing, zowel aan de zijde van het bedrijfsleven als aan de kant van de overheid, en interne en externe toezichthouders kunnen beschikken over de benodigde middelen voor het intensiveren van de toezichtrelatie.

Zoals aangegeven in het wetenschappelijk perspectief op toezicht (*zie hoofdstuk 2*) mag van horizontaal overheidstoezicht worden verwacht dat de effectiviteit van het toezicht toeneemt en daarmee de bijdrage aan het verbeteren van de veiligheidsprestaties. Horizontaal overheidstoezicht is daarentegen nog geen bewezen strategie om toezicht goedkoper te maken. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht is dan ook aandacht nodig voor zowel de aansturing als voor de business case (kosten versus opbrengst) voor deze vernieuwende vorm van toezicht.

### **3.2.3 Coördinatie toezichthouders**

Door de komst van BRZO+ is de gecoördineerde uitvoering van het BRZO-toezicht sterk verbeterd. Inspecties staan onder leiding van één inspectieleider, vinden plaats op basis van een gezamenlijke agenda en leveren één rapportage op. Daar staat echter tegenover dat toezichthouders een eigen doorzettingsmacht hebben. Op dit moment zijn er verschillen waarneembaar in de wijze waarop de toezichthouders hun doorzettingsmacht invullen. Daarbij valt het bij het bedrijfsleven op dat de ene toezichthouder sneller geneigd is om te handhaven dan de andere. Voor een bedrijf kan dat ertoe leiden dat een specifiek thema meer prioriteit krijgt dan dat het op basis van een integrale afweging van risico's zou moeten krijgen. En voor de andere toezichthouders heeft het als consequentie dat de gezamenlijke toezichtstrategie wordt doorkruist en bedrijven die hoog staan in de ranking bij een overtreding toch direct worden beboet. Dat betekent dat de coördinatie prima werkt voor de logistiek van een inspectiemoment, maar in mindere mate voor de afstemming van toezichtstrategieën tussen toezichthouders en de afstemming van toezichtstrategieën tussen bedrijven en toezichthouders.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Het uitgangspunt voor horizontaal overheidstoezicht is de verregaande afstemming van de toezichtstrategie tussen bedrijf en toezichthouders. Dat vergt van de toezichthouders dat ook zij werken op basis van een afgestemde toezichtstrategie. Te meer daar bedrijven, naast het BRZO-toezicht, ook te maken kunnen hebben met Wabo-toezicht of thematoezicht waarbij sprake is van een afwijkende toezichtstrategie. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat leidt tot horizontaal overheidstoezicht zal aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de toezichthouders komen tot één toezichtstrategie en de wijze waarop bedrijven en toezichthouders onderling afstemmen.

### 3.2.4 Invulling systeemtoezicht

BRZO-toezicht wordt uitgevoerd op basis van systeemtoezicht. Systeemtoezicht is in Nederland breed geaccepteerd als instrument in het kader van overheidstoezicht. Toch blijkt de invulling van systeemtoezicht in het BRZO-domein een uitdaging. Hiervoor bestaan meerdere oorzaken:

Op de eerste plaats is er sprake van een grote spreiding tussen de bedrijven. Naar de mening van de geïnterviewde toezichthouders is bij 20 à 30% van de bedrijven het beheersingssysteem redelijk tot goed georganiseerd en zou er sprake kunnen zijn van bottom-up-systeemtoezicht (zie paragraaf 4.2.5). Bij deze vorm staan risico's centraal en worden regels gezien als hulpmiddel om risico's te mitigeren. Echter, deze vorm van differentiatie vindt niet plaats. Alle bedrijven krijgen de top-down-variant van systeemtoezicht, waarbij regels centraal staan en bij een overtreding nadere eisen worden opgelegd of wordt gehandhaafd.

De tweede oorzaak is gelegen in het feit dat toezichthouders steeds minder ruimte krijgen om met het bedrijf mee te denken en hun aandacht meer moeten richten op de overtreding van regels. Als gevolg daarvan leidt top-down-systeemtoezicht in de meeste gevallen tot repressieve acties. BRZO-toezicht is als gevolg daarvan nauwelijks gericht op preventie. Van preventief toezicht is sprake als (A) bedrijven op basis eigen initiatief en verantwoordelijkheid regels vertalen in een samenhangend geheel van risico's, doelen, barrières en tests (control framework), gericht op het beheersen van processen, en (B) toezichthouders op basis van informele en communicatieve instrumenten hierop kunnen ingrijpen nog voor dat er dingen fout gaan (zie voetnoot 4).

Ten derde zijn toezichthouders steeds minder bereid om tegen de repressiestroom in te zwemmen. Ondanks alle belemmeringen waarmee toezichthouders het veld in worden gestuurd, krijgen zij het steeds vaker "voor de kiezen" op het moment dat zich een incident heeft voorgedaan. In die situatie kan een toezichthouder zich gemakkelijker "verdedigen" als die alle beschikbare formele middelen heeft ingezet. Dat dat vervolgens niet leidt tot beter naleefgedrag ligt dan buiten de eigen invloedssfeer. Op deze wijze draagt systeemtoezicht vooral bij aan het verharden van toezichtrelaties.

#### Duiding voor vernieuwend toezicht

Horizontaal overheidstoezicht gaat uit van de bottom-up-variant van systeemtoezicht (zie paragraaf 2.1). De introductie van bottom-up-systeemtoezicht is noodzakelijk om bij de uitvoering van BRZO-toezicht te kunnen differentiëren tussen de koplopers en de rest (middengroep en achterblijvers), de aansluiting te kunnen maken bij de toezichtstrategie van de koplopers en te komen tot een vorm van preventief toezicht. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht zal aandacht moeten worden besteed aan de condities waaraan zowel de bedrijven als de toezichthouders moeten voldoen om uitvoering te kunnen geven aan de bottom-up variant van systeemtoezicht en de politieke en bestuurlijke ruimte die nodig is om deze variant toe te mogen voegen aan spectrum van instrumenten voor de toezichthouders.

## 3.3 BEHEERSEN VAN RISICO'S

### 3.3.1 Opstellen van regels

Zowel de Arbowet (interne veiligheid) als de vergunningverlening door het bevoegd gezag milieu (externe veiligheid) gaat uit van het beginsel dat een bedrijf de plicht heeft om ervoor te zorgen dat zij bij het uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten binnen de wettelijk gestelde eindtermen blijft. Indien een bedrijf haar zaken aan de bron goed regelt, dan is er op basis van dit beginsel geen reden voor nadere regels, zoals middelvoorschriften en handhaving. Echter, naar de mening van de toezichthouders laat een groot deel van de BRZO-bedrijven continu de spanning zien tussen economische en maatschappelijke belangen en tonen deze bedrijven continu de drang om aan de goedkoopste kant van de maatregelen te gaan zitten. Toezichthouders vinden dan ook dat veel bedrijven zich over het algemeen opportunistisch en onvolwassen gedragen en kiezen in toenemende mate voor een hardere lijn, die bestaat uit regels voorschrijven en regels strakker handhaven.

Ondanks het feit dat de door de toezichthouders gekozen lijn de logische consequentie is van wat zij in het veld ervaren, is deze lijn niet zonder potentiële nadelen:

- Het leidt tot een toename van het aantal regels. Als dat aantal een optimum passeert en de benodigde regelruimte is verdwenen, dan ontstaat het risico dat bedrijven zich “distantiëren” van verantwoordelijkheid (hypegiaphobia) en het aantal incidenten weer toeneemt.
- Het voorschrijven van technologie grijpt over de eigen verantwoordelijkheid en praktijk van het bedrijf heen. Dat kan ertoe leiden dat bedrijven moeten investeren zonder dat er feitelijk een risico wordt gemitigeerd. De business case om te investeren ontbreekt in dat geval.
- In veel gevallen komen eerst de regels en pas daarna het gesprek over nadelige gevolgen, zoals investeringskosten, implementatielast, etc. Voor sommige bedrijven voelt dat als een “overval door de onbetrouwbare overheid” en verslechtert het de toezichtrelatie.

### Duiding voor vernieuwend toezicht

Horizontaal overheidstoezicht verlangt van ieder bedrijf dat zij op de hoogte is van alle eindtermen waaraan het moet voldoen en deze zelf vertaalt in een samenhangend geheel van risico's, doelen, barrières en tests (control framework), gericht op het verkrijgen van een beheerste veiligheids- en gezondheidssituatie. Als het proces van zelfregulering en zelfreiniging aantoonbaar leidt tot een goede performance, dan verlangt horizontaal overheidstoezicht ook dat toezichthouders het bedrijf de regelruimte bieden om zelf te kunnen bepalen wat prioriteit heeft, wat werkt en hoe te investeren. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht moet aandacht worden besteed aan de zekerheid die toezichthouders nodig hebben over de vraag of de bedrijven de juiste keuzen maken. Deze zekerheid kan worden vormgegeven door toezichthouders een grote rol te geven bij de totstandkoming en uitvoering van control frameworks.

### 3.3.2 Stellen van prioriteiten

Om te komen tot de gewenste veiligheidsprestaties is het belangrijk dat de juiste prioriteiten worden gesteld. Tijd en geld kun je maar één keer besteden. Het rendement daarvan moet zo hoog mogelijk zijn. Risicomanagement is voor bedrijven en toezichthouders dan ook een belangrijk element, en in een ideale wereld zouden de partijen elkaar op dit punt kunnen versterken. Dat laatste is echter niet het geval. Bedrijven en toezichthouders komen op verschillende manieren tot prioriteitstelling.

Toezichthouders denken in termen van bruto risico (het risico zonder beheersing) en bedrijven in termen van restrisico (het risico dat resteert in een beheerste situatie). Op basis van het bruto risico verdelen de toezichthouders het beschikbare budget. Afhankelijk daarvan krijgt een bedrijf minder of juist meer aandacht. Vervolgens wordt dezelfde lijst van bruto risico's gebruikt voor de inrichting van een inspectie. Het nadeel van risicogericht toezicht is dat de bedrijven vragen kunnen krijgen over risico's die effectief worden gemitigeerd en geen aandacht krijgen op plekken waar het beheersen van risico's minder goed loopt. BZRO-inspecties kunnen dan ook beter worden ingericht op basis van de interne risico-assessments dan op basis van extern opgetrokken lijstjes.

Daarnaast kunnen bedrijven die hun risico-assessment (inventarisatie en classificatie) op integrale wijze uitvoeren, worden geconfronteerd met een toezichthouder die een hogere prioriteit geeft aan een eigen thema of met meerdere toezichthouders die elkaar beconcurreren om prioriteit. In beide gevallen kunnen bedrijven worden gedwongen om tijd en geld te besteden aan een risico dat door hen lager is geclassificeerd. Op dit punt schieten overigens ook bedrijven tekort omdat de kwaliteit van de interne risico-assessments nog niet van die orde is dat de toezichthouders daar een groot vertrouwen in kunnen stellen en samen met het bedrijf een integrale afweging kunnen maken.

### Duiding voor vernieuwend toezicht

Horizontaal overheidstoezicht gaat ervan uit dat bedrijven op integrale wijze hun risico's beoordelen en in staat zijn om toezichthouders te betrekken in de afwegingen die zij maken. Het resultaat is een prioriteitenstelling die acceptabel is voor zowel het bedrijf als de toezichthouders. In het ontwikkelen en besluitvormingsproces om te komen tot horizontaal toezicht moet aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de interne risico-assessments en de wijze waarop de bedrijven en toezichthouders komen tot een gemeenschappelijke en integrale prioriteitenstelling. Dit is een belangrijk aspect voor de afstemming van de toezichtstrategieën tussen bedrijven en toezichthouders.

### 3.3.3 Inrichten van barrières

Het BRZO-besluit verlangt van de BRZO-bedrijven dat zij actief invulling geven aan de wettelijke verplichtingen om te komen tot beheerste een veiligheids- en gezondheidssituatie. De wijze waarop een bedrijf hieraan invulling geeft, is voor de toezichthouders een 'black box'. Pas bij een inspectie krijgen toezichthouders in beperkte mate inzicht in de opzet en het bestaan van systemen en de aanwezigheid van wettelijk voorgeschreven maatregelen. Als gevolg van deze situatie hebben het bedrijf en de toezichthouder aan de voorkant geen en aan de achterkant beperkt overleg over de effectiviteit van de barrières die door de bedrijven zijn opgesteld om risico's te mitigeren. Op dit moment vindt dat gesprek pas plaats op het moment dat sprake is van een fout of incident.

Komt nog bij dat bedrijven en toezichthouders zich in toenemende mate beseffen dat de veiligheids-cultuur ('soft controles') van een bedrijf een grote invloed heeft op de effectiviteit van de opgestelde barrières ('hard controls') en daarmee de veiligheidsprestaties van het bedrijf. Beide partijen hebben dan ook geïnvesteerd in de ontwikkeling van instrumenten waarmee zij meer inzicht verkrijgen in de veiligheidscultuur en het planmatig beïnvloeden ervan. Toch wordt het verkregen inzicht momenteel niet gebruikt voor de afstemming over de inrichting en effectiviteit van barrières. In *hoofdstuk 4* gaan we nader in op de initiatieven die bedrijven en toezichthouders op dit punt hebben genomen.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Bij horizontaal overheidstoezicht gaan we ervan uit dat een bedrijf in staat is om (tenminste voor de hoge risico's) op een overzichtelijke en overtuigende wijze het verband te leggen tussen de wettelijk opgelegde eindtermen, de risico's, de doelen, de barrières (zowel hard als soft controls) en de tests die het bedrijf wil opstellen om 'in control' te zijn op de processen. Ook gaan we er bij horizontaal overheidstoezicht van uit dat toezichthouders serieus de tijd nemen om bij de opzet de inhoud te toetsen en om bij de uitvoering met regelmaat de 'in control status' te bespreken.

In het ontwikkel- en besluitvormingsproces om te komen tot horizontaal toezicht moet aandacht worden besteed aan de gewenste opzet van een control framework (*zie bijlage B*) en de wijze waarop de bedrijven en de toezichthouders komen tot een gemeenschappelijk beeld van de maatregelen die moeten leiden tot een beheerste veiligheids- en gezondheidssituatie.

### **3.3.4 Monitoren van effectiviteit**

Voor de instandhouding van een beheerste veiligheids- en gezondheidssituatie is het belangrijk dat opgestelde barrières systematisch worden getest op hun goede werking ('performance testing'), opdat een betrouwbare uitspraak kan worden gedaan over hun goede werking. Op dit moment voeren bedrijven vooral op technisch vlak tests uit, al dan niet met een statistisch onderbouwde frequentie. Sommige bedrijven testen ook organisatorische barrières, zoals wachtoverdracht, 'minimal manning levels', 'override frequency', kennisniveau specifieke functies, etc. Echter, de meeste bedrijven doen dat niet systematisch en hebben als gevolg daarvan maar in geringe mate het bewijs in handen dat opgestelde barrières goed hebben gewerkt. Bedrijven delen de resultaten van de uitgevoerde tests in een aantal gevallen met hun toezichthouders. Echter, deze informatie wordt door toezichthouders niet gebruikt. In de plaats daarvan voeren de toezichthouders eigen waarnemingen uit, waarbij het accent ligt op het speuren naar eventuele overtredingen van regels.

Naast geplande tests maken bedrijven gebruik van meldingssystemen voor het interne en extern melden van afwijkingen en (bijna)incidenten. De belangrijkste functie hiervan is het intern op gang krijgen van een actuele informatiestroom op basis waarvan tijdig kan worden ingegrepen. Voor veel bedrijven ging daar een interne cultuurverandering aan vooraf. Meldingssystemen produceren in de regel een grote hoeveelheid meldingen. Toezichthouders gebruiken ook deze informatie meestal niet voor hun inspecties en zoeken zelf naar discrepanties. De oorzaak daarvoor kan zijn gelegen in het feit dat meldingen op afstand (zonder context) moeilijk zijn te interpreteren. Enkele bedrijven hebben met de toezichthouders de afspraak dat als een kleinere afwijking intern is gemeld en op de juiste wijze is/wordt afgehandeld, de toezichthouders in dat geval niet optreden.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

Bij horizontaal overheidstoezicht is het van belang dat sprake is van een gereguleerde informatiestroom van het bedrijf naar de toezichthouders. Informatie waarop toezichthouders kunnen steunen en op basis waarvan er een continu beeld bestaat bij toezichthouders over de mate waarin bedrijven 'in control' zijn op hun processen. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht zal aandacht moeten worden besteed aan het op gang krijgen van een gereguleerde informatiestroom en de gewenste betrouwbaarheid van die informatiestroom.

## 3.4 ORGANISEREN VAN PRIKKELS

### 3.4.1 Inspectiemethodiek

BRZO-inspecties vinden minimaal tussen eens per jaar (hoog risico) en eens in de drie jaar (laag risico) plaats. In principe bestaat BRZO-toezicht uit een geplande controle (audit) en hercontroles (reality checks). Omdat het aantal reality checks de laatste tijd sterk afneemt, bestaat BRZO-toezicht op dit moment grotendeels uit puntcontroles. Als gevolg daarvan hebben toezichthouders weinig tot geen inzicht in de goede werking van barrières of systemen. Om de goede werking wel te kunnen beoordelen, zou het BRZO-toezicht moeten bestaan uit interne tests (op basis van een significant aantal waarnemingen), periodieke status updates, jaarlijkse interne en externe audits, reality checks en indien nodig aanvullende controlewerkzaamheden als sprake is van structurele fouten. Alleen bij incidenten krijgen de toezichthouders meer tijd om onderzoek te doen. Naar de mening van zowel bedrijven als toezichthouders is de impact van BRZO-toezicht laag en is de kans dat BRZO-toezicht leidt tot een nieuw en significant inzicht gering. Bedrijven zouden liever zien dat toezichthouders de tijd krijgen om mee te helpen bij het identificeren van de zwakke plekken in het systeem.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

Horizontaal overheidstoezicht gaat er van uit dat de toezichthouders zich enerzijds baseren op de tests en audits die door het bedrijf al zijn gedaan en anderzijds op basis van eigen waarneming tot juiste conclusies komen over de werking van barrières en systemen. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht moet aandacht worden besteed aan de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van een BRZO-inspectie in relatie tot het testen dat door het bedrijf al goed is gedaan en waarop toezichthouders kunnen steunen.

### 3.4.2 Regel of risico

Een belangrijk aspect van de BRZO-inspectie is de controle op de VBS-elementen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de actualiteit van het register wet- en regelgeving, het uitvoeringsniveau van bepaalde verplichtingen (zoals keuringen, metingen, etc.), de aanwezigheid van documenten of de opvolging van incidenten. Door de roep om handhaving is bij de controle op de VBS-elementen de nadruk komen liggen op het vinden van verschillen tussen wat op papier staat en de uitvoering in de praktijk. Echter, naar de mening van de bedrijven is een controle op VBS-elementen alleen zinvol als de analyse erop is gericht om onbeheerste veiligheidssituaties bloot te leggen. De constatering dat er sprake is van een verschil tussen papier en praktijk is niet genoeg. Het gaat om het risico dat is ontstaan en hoe dat risico te interpreteren.

Voor bedrijven is het een feit dat de praktijk soms afwijkt van wat op papier staat (papier is statisch en de praktijk dynamisch), maar dat wil niet zeggen dat er op dat moment altijd sprake is van een (verhoogde kans op een) risico. Door de huidige invulling van de controle op VBS-elementen vindt een toenemende ontkoppeling plaats tussen regels en risico's.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Bij horizontaal overheidstoezicht staat het risico voorop en worden regels gezien als hulpmiddelen om het risico te mitigeren. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht zal aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop bedrijven en toezichthouders gezamenlijk komen tot het identificeren en interpreteren van risico's in situaties waarin door bedrijven is afgeweken van de regels. Deze situaties zouden primair moeten worden aangegrepen om te leren. Op deze wijze blijft de intelligentie van mensen belangrijker dan de regels die op papier staan. Een belangrijke voorwaarde om de risico's belangrijker te kunnen maken dan de regels, is het consequent beoordelen van de risico's in specifieke veiligheids- en gezondheidssituaties. Het vergt initiatief van het bedrijfsleven en ruim aandacht van de toezichthouders.

### **3.4.3 Incidentele of structurele fout**

Bedrijven hebben een grote behoefte aan prikkels op basis waarvan zij kunnen leren en verbeteren. Veel van deze prikkels worden intern georganiseerd, bijvoorbeeld door bow-tie-sessies, root-cause-analyses, near-misses-analyses, leren van incidenten, oefeningen, technische testen en audits. Het accent hierbij ligt op het ontdekken van systematische fouten (als gevolg van latente condities) en in mindere mate op incidentele fouten (als gevolg van actief handelen). Audits worden in veel van de gevallen lokaal en 2<sup>e</sup>-lijns georganiseerd. Sommige bedrijven beschikken over een corporate auditteam met QHSE-expertise. Audits dekken doorgaans 90% van alle aspecten van de productie af en worden intern als zeer impactvol ervaren. Zij bieden veel informatie en inzicht. Toch maken toezichthouders weinig tot geen gebruik van de auditresultaten van bedrijven. Ook voeren zij bij inspecties zelf geen root cause analyses uit. De toezichthouders zijn als gevolg daarvan veelal niet in staat om incidentele fouten en systeemfouten goed van elkaar te onderscheiden. Daar staat tegenover dat de toezichthouders in toenemende mate de neiging hebben om direct te handhaven bij de constatering van incidentele fouten. Naar de mening van de bedrijven heeft dit een averechts effect. Het leidt niet tot fundamentele veranderingen, kan leiden tot desinvestering en zet de toezichtrelatie onder druk.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Horizontaal overheidstoezicht gaat uit van de gedachte dat inzicht in 'root causes' bedrijven helpt bij de totstandkoming van een systeem waarmee risico's op efficiënte en effectieve gemitigeerd kunnen worden. Incidentele fouten daarentegen zijn slechts symptomen. Om ervoor te zorgen dat toezichthouders een bijdrage kunnen leveren aan het opsporen en oplossen van systeemfouten, moet in het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht, aandacht worden besteed aan de rol die toezichthouders spelen bij de root-cause-analyses.



#### 3.4.4 Profiel toezichthouder

Het profiel van de toezichthouder heeft een grote invloed op de uitvoering van het BRZO-toezicht. De bedrijven constateren dat er twee stereotypen zijn, te weten: “meedenkers en bonnenschrijvers”. De meedenker heeft het vermogen om, gegeven de complexiteit van het bedrijf, bij te dragen aan de totstandkoming van een goed systeem voor het mitigeren van risico's. Bonnenschrijvers zijn vooral op zoek naar discrepanties. Beiden hanteren dan ook een verschillend sociaal repertoire. De meedenker is communicatiever. De bonnenschrijver beperkt zich vaak tot de formele instrumenten. Naar de mening van de bedrijven is de meedenker het meest effectief, waarbij bedrijven van meedenkers ook verlangen dat hij/zij streng optreden als zij grote overtreding zien. Dan moet de toezichthouder zijn/haar verantwoordelijkheid nemen en het bedrijf aanspreken.

Bedrijven worden regelmatig geconfronteerd met een nieuwe toezichthouder. Voor bedrijven is dat lastig. Op de eerste plaats weet je niet wat je krijgt, een meedenker of een bonnenschrijver. Krijg je de laatste, dan levert dat veel minder op. Heb je geluk en krijg je een meedenker, dan moet deze eerst worden “opgeleid”. Het kost doorgaans best veel tijd voordat een toezichthouder inzicht heeft in de complexiteit van het bedrijf en kan gaan meedenken. De meeste bedrijven steken graag tijd in de opleiding van een toezichthouder, vermits deze dan ook een tijdje aan boord blijft. Een goede toezichthouder heeft vooral de vaardigheid om de juiste vragen te stellen en om zaken goed uit te zoeken. Dit leidt tot gesprekken over de inhoud, de risico's, en leidt over en weer tot vertrouwen.

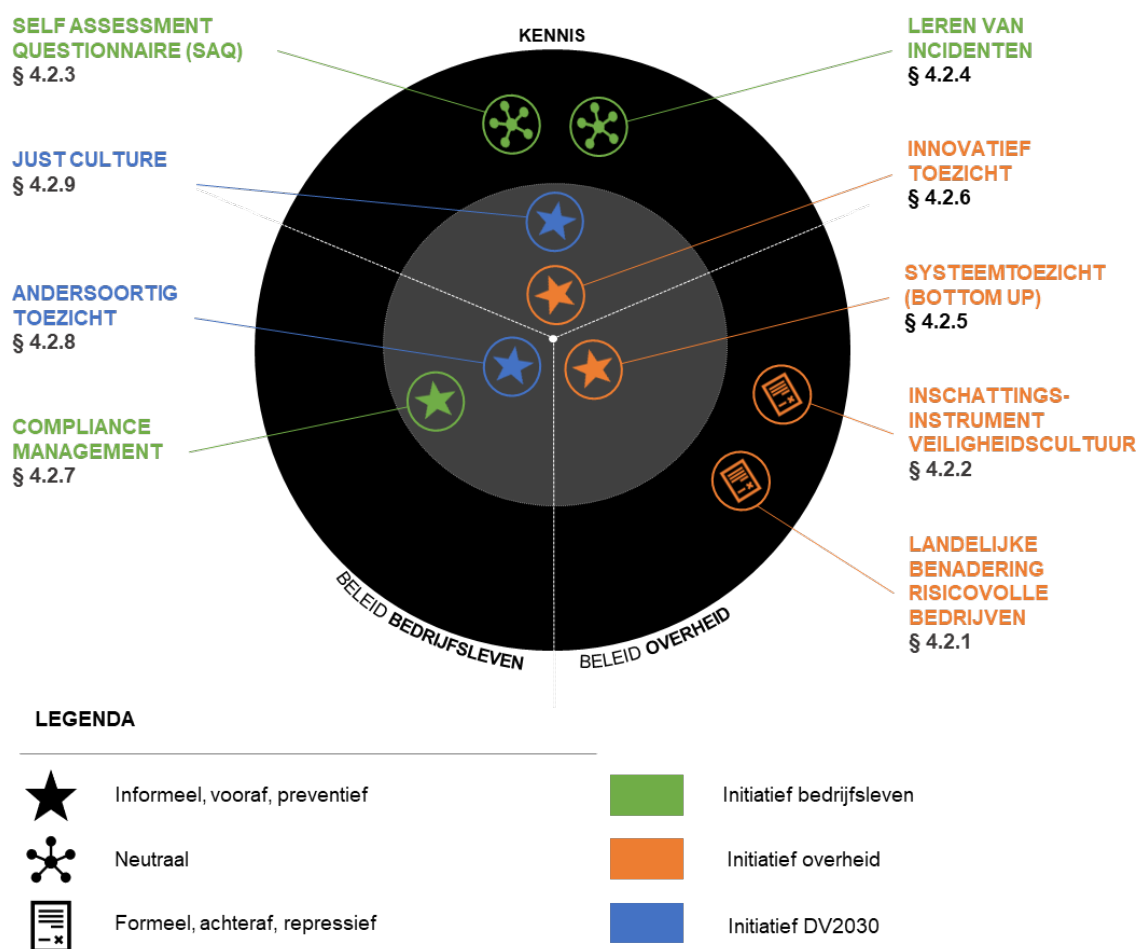
#### Duiding voor vernieuwend toezicht

Horizontaal overheidstoezicht gaat ervan uit dat toezichthouders kunnen meedenken met het bedrijf over de totstandkoming van een efficiënt en effectief systeem voor het mitigeren van risico's, maar indien nodig ook met het juiste gezag en gewicht kunnen optreden in het geval het bedrijf een risicovolle situatie heeft gecreëerd. Dat vergt van de toezichthouders dat zij kunnen beschikken over de juiste kennis en ervaring. In het ontwikkel- en besluitvormingsproces dat moet leiden tot horizontaal toezicht moet aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van het sociale repertoire van de toezichthouders en de aansluiting van het profiel van de toezichthouder bij de afgestemde toezichtstrategie tussen het bedrijf en de toezichthouders.

## 4.0 LEERPUNTEN UIT DE ONDERZOCHE INITIATIEVEN

### 4.1 BEHOEFTE AAN OVERZICHT

In de aanloop naar de verkenning vernieuwend toezicht is door de Stuurgroep Duurzame Veiligheid 2030 geconstateerd dat een groot aantal lopende initiatieven en al afgeronde initiatieven in verband staan met het thema van de verkenning. Deze initiatieven zijn voortgebracht door diverse initiatiefnemers en hebben al enige tijd de aandacht van de stuurgroep. In *figuur 1* staan de initiatieven die op het verzoek van de stuurgroep zijn onderzocht. Bij de stuurgroep bestaat de behoefte aan meer inzicht in het verband tussen de initiatieven en het thema van de verkenning. Aan de hand hiervan wil de stuurgroep de initiatieven kunnen verbinden met de denkrichtingen (zie *hoofdstuk 5*) voor de verdere vormgeving van vernieuwend toezicht in de toekomst.



Figuur 1: Lopende en afgeronde initiatieven en hun belangrijkste kenmerken

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de analyse van de lopende initiatieven. Per initiatief wordt aangegeven hoe we het initiatief moeten duiden in relatie tot het thema vernieuwend toezicht en geven we een antwoord op de volgende vragen:

- Versterkt het initiatief het bedrijfsleven, de toezichthouders of allebei?
- Versterkt het initiatief verticaal of (in potentie) horizontaal overheidstoezicht?
- Biedt het initiatief een oplossing voor één of meer van de gesignaleerde problemen?

## 4.2 ANALYSE INITIATIEVEN

### 4.2.1 Landelijke benadering risicovolle bedrijven

De landelijke benadering risicovolle bedrijven (LBR) is de opvolger van de NIM (zie paragraaf 3.1), zijnde de methode waarmee toezichthouders de gezamenlijke BRZO-inspectie uitvoeren. Door de komst van de LBR vindt een actualisatie plaats waarmee de inspectiemethodiek weer in lijn is met nieuwe wetgeving. De LBR leidt tevens tot een verdere verdieping van het inzicht van de toezichthouders door naast techniek ('hardware') en managementsystemen ('software') ook aandacht te besteden aan organisatiecultuur ('mindware'). De LBR past daarvoor het inschattinginstrument veiligheidscultuur toe (zie paragraaf 4.2.2). Ook zou de LBR de toezichthouders handvatten moeten bieden voor de inzet van alternatieve instrumenten voor het verbeteren van de veiligheidsprestaties. Nu ligt het accent op de formele instrumenten inspectie en handhaving. Om deze ambitie te kunnen realiseren heeft onderzoek plaatsgevonden naar instrumenten die, al naar gelang de situatie bij een bedrijf, een meer gedifferentieerde aanpak mogelijk maken (zie paragraaf 4.2.6). Momenteel hebben de initiatiefnemers aan deze laatste ambitie nog geen gestalte weten te geven.

#### Duiding voor vernieuwend toezicht

Net als de NIM is de LBR een methodiek voor de toepassing van formele instrumenten die aansluiten bij het huidige verticale overheidstoezicht en de top-down-variant van het systeemtoezicht. Door de LBR worden geen (deel-)oplossingen gecreëerd die aangrijpen op de in hoofdstuk 3 gesignaleerde problematiek. Het accent blijft liggen op een formele aanpak.

### 4.2.2 Inschattinginstrument veiligheidscultuur

Uit de analyse van diverse (internationale) incidenten en wetenschappelijke onderzoeken is duidelijk geworden dat mensen een grote invloed hebben op regel naleving, het 'in control' zijn op processen en het effectief mitigeren van risico's. Om de toezichthouders meer inzicht te geven in de veiligheidscultuur is in opdracht van BRZO+ door TNO het inschattinginstrument veiligheidscultuur ontwikkeld, welke intussen een vaste plek heeft in het BRZO-toezicht. Bij elke inspectie wordt door de toezichthouders een vragenlijst ingevuld met behulp waarvan uitdrukking kan worden gegeven aan iets wat eerder op basis van onderbuikgevoel gebeurde. Een groot aantal (circa 90%) van de elementen die door TNO zijn opgenomen in het inschattinginstrument, komt terug bij initiatieven van het bedrijfsleven, zoals de Safety Maturity Tool (zie paragraaf 4.2.8) en de Self Assessment Questionnaire (zie paragraaf 4.2.3). Echter, op dit moment worden de conclusies die kunnen worden getrokken op basis van het inschattinginstrument niet besproken met het bedrijf. Toezichthouders zijn op dit punt terughoudend vanwege het beperkte aantal waarnemingen. De resultaten worden gebruikt voor de versterking van de door de toezichthouders gehanteerde ranking.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

Het inschattingsinstrument veiligheidscultuur heeft de potentie om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek die in *paragraaf 3.3.3* wordt gesignaleerd. Echter, door de huidige wijze waarop het inschattingsinstrument wordt toegepast, wordt van deze potentie geen gebruik gemaakt. Het accent blijft liggen op de formele aanpak.

### 4.2.3 Self Assessment Questionnaire

Geïnspireerd door het succes van de Safety Maturity Tool van de VOTOB (*zie paragraaf 4.2.8*) is door Veiligheid Voorop het initiatief genomen om een sector brede tool te ontwikkelen voor BRZO-bedrijven in de (petro)chemie. De Self Assessment Questionnaire (SAQ) ondersteunt individuele bedrijven bij het doorlichten van de veiligheidscultuur, het veiligheidsbeheerssysteem en integriteit van installaties. Op basis van de resultaten stelt het bedrijf vervolgens een verbeterplan op. De SAQ gaat in principe uit van individueel en intern gebruik en is vooral geschikt door bedrijven die een eerste stap willen maken met het gestructureerd werken aan de verhoging van de veiligheid.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

Een benodigde conditie om te kunnen komen tot horizontaal overheidstoezicht is de aanwezigheid van een volwassen compliance-organisatie (*zie paragraaf 2.3*). Door de inzet van de SAQ kunnen bedrijven werken aan deze conditie. Echter, in tegenstelling tot de Safety Maturity Tool wordt het gebruik van de SAQ niet ondersteund door afspraken die zorgen voor een verplichtend karakter en transparantie in de ontwikkeling van de volwassenheid voor derden. Ook grijpt de SAQ niet aan op de problemen die gesignaleerd zijn in *hoofdstuk 3*. Daarmee is het initiatief vooral op indirecte wijze van waarde voor de vernieuwing van toezicht omdat het handvatten aanreikt voor volwassenheid.

### 4.2.4 Leren van incidenten

Dit initiatief is tot stand gekomen onder de paraplu van Veiligheid Voorop in 2018 gestart door de Regionale Veiligheidsnetwerken en VNCI en in begin 2020 afgerond. De ambitie is om effectief te leren van incidenten. In het onderzoek zijn ook omstandigheden vastgesteld die effectief leren in de weg staan, zoals het delen van informatie uit angst voor toezichthouder en OM, schaamte, reputatie, etc.). Uit dit initiatief is een methodiek voortgekomen die handvatten biedt op niveau van het individu, het bedrijf en de sector. Daarnaast biedt de methode tips & tricks die een bijdrage kunnen leveren aan het op een hoger niveau krijgen van de veiligheidsprestaties door effectiever leren, zoals het creëren van een veilige leeromgeving, het onderdrukken van de interne en externe regelreflex, het creëren van een veilige meldcultuur, het verkrijgen van diepgang in de root-cause-analyses, etc.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

De ontwikkelde methodiek is gericht op het versterken van het leervermogen van het individu, het bedrijf en de sector. In eerste instantie verandert de relatie tussen de toezichthouders en het bedrijf er niet door. Echter, indien de toezichthouders worden meegenomen in de verbetering van het leervermogen van het bedrijf en de sector, dan zou dat tot een verandering van de toezichtstrategie kunnen leiden. Ook dit initiatief is vooral indirect van waarde voor de vernieuwing van toezicht.

#### 4.2.5 Bottom-up-systeemtoezicht

De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) heeft voor de bedrijven met een positieve nalevingsperformance een vorm van systeemtoezicht ontwikkeld die uitgaat van samenwerking. Bij deze vorm wordt bottom-up gewerkt. Het bedrijf levert informatie aan op basis waarvan de toezichthouder inzicht krijgt in de mate waarin sprake is van een beheerste veiligheidssituatie. Vervolgens worden kleinere afwijkingen en overtredingen door de toezichthouder niet gebruikt om te handhaven, maar om onderzoek te doen naar achterliggende oorzaken (root-cause-analyses). Deze ontwikkeling is een reactie op de roep om meer handhaving naar aanleiding van de affaire Chemie-Pack en heeft bij de OMWB geleid tot een sterke scheiding tussen toezicht en handhaving. Beide instrumenten vergen een specifieke set aan competenties. Het houden van toezicht is een complexere activiteit. Het vergt dat je kunt meedenken over het verkrijgen van een efficiënt en effectief systeem voor het mitigeren van risico's. Ook vergt het dat je beschikt over meer en gedetailleerde informatie dan je met een puntcontrole kunt ophalen.

#### Duiding voor vernieuwend toezicht

Het centrale idee van bottom-up-systeemtoezicht is het verkrijgen van een betere samenwerking bij toezicht. Bottom-up-systeemtoezicht is een essentieel element in de discussie over horizontaal overheidstoezicht en draagt bij aan de oplossing van meerdere in *hoofdstuk 3* gesignaleerde problemen:

- Het zorgt voor uitlijning van toezichtstrategieën (*zie paragraaf 3.2.3*).
- Het werkt differentiatie in de hand (*zie paragraaf 3.2.4*).
- Er ontstaat meer aandacht voor preventie (*zie paragraaf 3.3.3*).
- Het biedt meer inzicht in de werking van barrières (*zie paragraaf 3.3.4*).
- Het accent komt te liggen op praktijk in plaats van papier (*zie paragraaf 3.4.2*).
- Legt de focus op leren in plaats van bestraffen (*zie paragraaf 3.4.3*).

#### 4.2.6 Innovatief toezicht

Publieke en private partijen hebben binnen de Maatwerkaanpak Chemie samengewerkt aan betere regelgeving en slimmere uitvoering van wet- en regelgeving. Een onderdeel hiervan was een verkenning naar innovatieve vormen van toezicht (2018). In het onderzoek is aandacht uitgegaan naar communicatieve instrumenten, zoals een bedrijfsstage, de uitwisseling van bedrijfsinformatie (resultaten van interne audits, analyses van incidenten, assessment van risico's, etc.) en het gezamenlijk uitvoeren van bedrijfsinspecties. Op basis van het onderzoek zijn tal van suggesties gedaan voor het verkrijgen van meer inzicht in werkelijke risico's en de wijze waarop bedrijven deze mitigeren.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

Zoals al is aangegeven in *paragraaf 4.2.1* heeft het resultaat van het project innovatief toezicht geen plek gekregen in de LBR. Desondanks levert het project een zinvolle bijdrage aan de discussie over horizontaal overheidstoezicht. Het project laat zien dat communicatieve instrumenten bij koplopers tot positieve resultaten leiden. Daarmee draagt ook dit project bij aan de oplossing van meerdere problemen die in *hoofdstuk 3* wordenesignaleerd:

- Het werkt differentiatie in de hand (*zie paragraaf 3.2.4*).
- Het redeneert vanuit de werkelijke risico's (*zie paragraaf 3.3.2*).
- Er ontstaat meer aandacht voor preventie (*zie paragraaf 3.3.3*).
- Het biedt meer inzicht in de werking van barrières (*zie paragraaf 3.3.4*).
- Het accent komt te liggen op praktijk in plaats van papier (*zie paragraaf 3.4.2*).
- Legt de focus op leren in plaats van bestraffen (*zie paragraaf 3.4.3*).

### 4.2.7 Compliancemanagement

In 2009 is door Twence en de provincie Overijssel (bevoegd gezag milieu) het initiatief genomen om te komen tot een systeem dat achteraf controles door het bevoegd gezag milieu overbodig maakt. Door dit systeem staat Twence weer zelf aan het roer, is zij af van de vele inspecties, vinden er geen moeilijke discussies meer plaats met de toezichthouder en bespaart zij  $\frac{3}{4}$  fte. Op hoofdlijnen bestaat het compliance-systeem uit een cultuur voor het melden en bespreken van fouten en incidenten, het delen van informatie met de toezichthouder en een IT-systeem die dat faciliteert. Voor de invoering van het compliance-systeem was een flinke cultuurverandering noodzakelijk. Als gevolg hiervan kan Twence nu snel en adequaat reageren op onveilige of ongezonde situaties. Met de toezichthouder is de afspraak gemaakt – in de vorm van een convenant – dat zij kleine fouten en overtredingen niet aangrijpt om te handhaven als deze intern en extern zijn gemeld en goed worden opgepakt. In de plaats daarvan denkt de toezichthouder mee over de verbetering van het compliance-systeem.

## Duiding voor vernieuwend toezicht

Alhoewel in dit voorbeeld het accent sterk ligt op de meldcultuur van Twence, is de relatie tussen Twence en het bevoegd gezag milieu sterk vergelijkbaar met die relaties die bijvoorbeeld de OMWB aangaat met de betere bedrijven (*zie paragraaf 4.2.5*). Een verschil is dat in dit geval het initiatief is uitgegaan van Twence, wat ook gezien kan worden als een belangrijke voorwaarde om te komen tot horizontaal overheidstoezicht. Ook dit project werkt versterkend voor zowel bedrijf als toezichthouder en bijdraagt bij aan de oplossing van meerdere in *hoofdstuk 3* gesignaleerde problemen:

- Het werkt differentiatie in de hand (*zie paragraaf 3.2.4*).
- Het biedt meer inzicht in de werking van barrières (*zie paragraaf 3.3.4*).
- Legt de focus op leren in plaats van bestraffen (*zie paragraaf 3.4.3*).

### 4.2.8 Andersoortig toezicht

De safety shutdown bij Odfjell, en de negatieve publiciteit in de periode daarna, heeft voor de leden van de VOTOB gewerkt als een wake-up-call en geleid tot het besluit om collectief te gaan werken aan de verbetering van de veiligheid in de branche. Om dat mogelijk te maken is een Safety Maturity Tool (SMT) ontwikkeld. De SMT is een meetlat die bestaat uit de onderdelen Hardware (installaties), Software (managementsystemen) en Mindware (cultuur). Het primaire doel is het bereiken van meer transparantie over het veiligheidsniveau op de individuele terminals en in de sector als geheel. De SMT wordt gebruikt door alle leden van de VOTOB en is een voorwaarde voor het lidmaatschap.

Aan de hand van de SMT beantwoorden leden jaarlijks een aantal vragen, worden audits uitgevoerd door externe auditoren en worden de resultaten voor iedereen beschikbaar gemaakt aan de hand van een benchmark. Omdat de audits sinds 2013 worden uitgevoerd, krijgen de bedrijven een goed inzicht in de eigen ontwikkeling en de punten die nog verbetering behoeven. In het kader van roadmap 3 van het programma Duurzame Veiligheid 2030 wordt op dit moment met de VOTOB en ISZW nagedacht over het gebruik van SMT-informatie door toezichthouders. SMT-informatie zou ingezet kunnen worden voor het inrichten van het BRZO-toezicht of voor de dialoog over best practices. Op dit moment wordt gewerkt aan de opzet van een pilot.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Het project andersoortig toezicht dient te worden gezien als een belangrijk element in de strategie voor het aanjagen van de opwaartse vertrouwensspiraal (*zie paragraaf 2.4*). De eerste stap in deze strategie is het op het gewenste niveau krijgen van de volwassenheid van de compliance-organisatie. Zowel de Belastingdienst als gezondheidszorg hebben in hun strategie fors ingezet op deze eerste stap. De wijze waarop de SMT is opgezet past volledig bij de strategie die in andere domeinen met succes is toegepast. Het SMT-gedachtengoed behoort dan ook een prominente plek te krijgen bij de denkrichtingen voor vernieuwend toezicht. Daarnaast draagt het project bij aan de oplossing van meerdere problemen die in *hoofdstuk 3* zijn gesignaleerd, zoals:

- Het geeft de sector een proactief profiel (*zie paragraaf 3.2.1*).
- Het zorgt voor uitlijning van toezichtstrategieën (*zie paragraaf 3.2.3*).
- Het werkt differentiatie in de hand (*zie paragraaf 3.2.4*).
- Leidt tot betere aansluiting bij de praktijk van het bedrijf (*zie paragraaf 3.3.1*).
- Het redeneert vanuit de werkelijke risico's (*zie paragraaf 3.3.2*).
- Er ontstaat meer aandacht voor preventie (*zie paragraaf 3.3.3*).
- Het accent komt te liggen op praktijk in plaats van papier (*zie paragraaf 3.4.2*).
- Legt de focus op leren in plaats van bestraffen (*zie paragraaf 3.4.3*).

### **4.2.9 Just Culture**

Het project Just Culture is een project onder de vlag van roadmap 3 van het programma Duurzame Veiligheid 2030. Het project betrof in eerste instantie een onderzoek naar de werking van de veiligheidscultuur in de luchtvaart en de vraag of (en hoe) Just Culture een rol kan spelen in de chemie. Uit het onderzoek kwam onder meer naar voren dat bij Just Culture het leren van incidenten prioriteit krijgt boven strafrechtelijke vervolging. Om het leren te faciliteren heeft de luchtvaart een systeem ontwikkeld waarmee informatie onderling wordt gedeeld. Naar aanleiding van het onderzoek, is een stappenplan Just Culture opgesteld dat bedrijven kunnen gebruiken om de veiligheidscultuur van het bedrijf op een planmatige manier te ontwikkelen. Op basis van het stappenplan vindt momenteel een pilot plaats bij vier BRZO-bedrijven. Deze pilot is in 2020 van start gegaan en zal op 1 november 2020 worden afgerond.

### **Duiding voor vernieuwend toezicht**

Door het project Just Culture wordt expliciet gemaakt hoe belangrijk een goede veiligheidscultuur is voor het realiseren van de gewenste veiligheidsprestaties en dat bedrijven en toezichthouders zich ervan bewust moeten zijn dat zij beide invloed uitoefenen op het verkrijgen van de gewenste cultuur en het gewenste gedrag. Beide maken een onderdeel uit van het hetzelfde systeem.

Ook dit project levert een belangrijke bouwsteen voor de discussie over horizontaal toezicht. Ook draagt het project bij aan de oplossing van meerdere problemen die in *hoofdstuk 3* zijn gesignaleerd:

- Het draagt bij aan een proactief profiel (zie *paragraaf 3.2.1*).
- Het werkt differentiatie in de hand (zie *paragraaf 3.2.4*).
- Er ontstaat meer aandacht voor preventie (zie *paragraaf 3.3.3*).
- Legt de focus op leren in plaats van bestraffen (zie *paragraaf 3.4.3*).

## 4.3 LEERPUNTEN INITIATIEVEN

### 4.3.1 Van initiatief naar beleid

Uit de analyse van de lopende initiatieven komt naar voren dat vijf initiatieven (*Bottom-up-Systeemtoezicht, Innovatief toezicht, Compliancemanagement, Andersoortig toezicht en Just Culture*) voor de discussie over horizontaal toezicht interessante bouwstenen aanleveren. Wat wel opvalt is de kleinschalige reikwijdte van deze initiatieven. Om één of andere reden schalen de initiatieven niet op naar een landelijke discussie die gericht is op de ontwikkeling van het toezicht. Al met al moet de vraag worden gesteld of het juiste klimaat bestaat om te vernieuwen, zoals de aanwezigheid van voldoende commitment bij zowel de overheid als de industrie. Als we kijken naar de Belastingdienst en gezondheidszorg, dan is de vernieuwing van het toezicht daar tot stand gekomen op basis van een goed geregisseerd ontwikkel- en besluitvormingsproces, met het commitment van alle partijen. Op dit moment ontbreekt het aan deze kwaliteit en komen echte doorbraken niet tot stand.

### 4.3.2 Zo goed als je laatste incident

Om te experimenteren en te vernieuwen heb je bedrijven en toezichthouders nodig die hun nek uit durven steken en hun tijd willen besteden aan een goed idee. Bij sommige projecten was sprake van een zeer moeizame start omdat toezichthouders de samenwerking niet aandurven met bedrijven die recent een incident hebben laten zien. In het huidige politieke klimaat is het falen van een vaak klein onderdeel van het systeem al snel een argument om de werking van het totale systeem in twijfel te trekken. Omdat een situatie met nul fouten of nul incidenten niet bestaat, zijn veel bedrijven “belast”. Zo ook de koplopers die hard nodig zijn om te komen tot vernieuwing. Van dit fenomeen hebben niet alleen bedrijven last, maar ook de toezichthouders die wel tegen de stroom in willen zwemmen. Het bestaan van argwaan richting ondertoezichtstaanden was ook in het fiscale- en zorgdomein aan de orde. Dit kan alleen worden doorbroken indien er een ontwikkel- en besluitvormingsproces op gang komt waarin de partijen hun argwaan tijdelijk mogen “parkeren”, hun toezichtrelatie intensiveren en op basis van een beter inzicht en begrip komen tot een passende toezichtstrategie.

### 4.3.3 Allemaal of helemaal niet

Bij een aantal initiatieven is van meet af aan duidelijk geweest dat niet alle toezichthouders dezelfde interesse hadden. Als gevolg van een gebrek aan “sponsorschap” gedurende het project, is het voor een project lastig, zo niet bijna onmogelijk, om te komen tot een projectresultaat dat kan worden opgevolgd door verder te experimenteren of door de slag naar beleid. Op dit moment hebben toezichthouders de ruimte om zelf de voorkeur uit te spreken over een initiatief. Dat betekent dat initiatieven aan de voorkant veel werk moeten verrichten om alle toezichthouders aan boord te krijgen en dat, indien aan deze voorwaarden niet kan worden voldaan, er sprake is van een groot afbreukrisico.



In het ontwikkel- en besluitvormingsproces voor vernieuwend toezicht zou dan ook sprake moeten zijn van de afspraak “allemaal of helemaal niet”. Ook dat vergt dat het proces voldoet aan een bepaalde kwaliteit die het op dit moment nog niet heeft.

#### **4.3.4 Terugvallen in oud gedrag**

Bij een aantal initiatieven is al sprake van een lokaal experiment. Bij deze experimenten wordt met het nieuwe inzicht van alle partijen al werkende wijs gewerkt aan nieuwe vormen van toezicht. In dit soort situaties is het voor de partijen soms lastig om oude en vertrouwde zekerheden voor even aan de kant te zetten en erop te vertrouwen dat er een nieuwe zekerheid voor in de plek komt. Tijdens een aantal projecten bleek dat door bijvoorbeeld het optreden van een incident of het verkrijgen van informatie over gemaakte fouten in het verleden, toezichthouders direct teruggrepen op hun formele handhavinginstrumenten in plaats van de situatie aan te grijpen om te leren. In een enkel geval was het de politiek die riep om oud gedrag, terwijl zij op de hoogte was van het experiment. Oud gedrag zet een experiment direct onder druk of kan er zelfs toe leiden dat een experiment stopt. In een goed ontwikkel- en besluitvormingsproces moet ruimte zijn om te experimenteren en te leren. Deze ruimte moet goed afgebakend en veilig zijn. Op dit moment ontbreekt het vaak aan veilige leeromgevingen.

#### **4.3.5 Dansen om de hete brei**

Oud gedrag (zie *paragraaf 4.3.4*) heeft nog een nadelige consequentie. Bij een aantal initiatieven was het projectresultaat bemoedigend en wilde de partijen hieraan een vervolg geven. Vervolgens hebben de partijen de reikwijdte van het vervolgproject zodanig ingeperkt dat het probleem van oud gedrag niet zou kunnen optreden. Bijvoorbeeld door de uitwisseling van informatie te beperken tot het aspect veiligheidscultuur. Voor dit aspect bestaat immers geen wettelijk kader op basis waarvan een toezichthouder zou kunnen ingrijpen. Voor de aspecten managementsystemen en installaties bestaan die kaders er wel. Door deze beperking wordt in feite om de hete brei gedanst, wordt maar in beperkte mate geleerd en komen echte doorbraken niet tot stand. Door gebrek aan vertrouwen tussen de partijen ontstaan zwakke experimenten. Het ontwikkel- en besluitvormingsproces voor vernieuwend toezicht zal dit fenomeen moeten doorbreken.

## 5.0 DENKRICHTINGEN VOOR VERNIEUWEND TOEZICHT

### 5.1 ONTWIKKEL- EN BESLUITVORMINGSPROCES

In dit hoofdstuk komt een aantal denkrichtingen aan de orde die kunnen helpen bij het vernieuwen van het overheidstoezicht op de BRZO-bedrijven. De gedachten in dit hoofdstuk zijn ingebracht door de verkenner en gebaseerd op de input van de wetenschappers en de 'hands-on'-ervaring van de verkenner met de invoering van horizontaal overheidstoezicht in de sector Gezondheidszorg. Als de Stuurgroep Duurzame Veiligheid 2030 besluit om een vervolg te geven aan deze verkenning, dan zouden één of meerdere denkrichtingen relevant kunnen zijn. Los van het besluit van de stuurgroep kunnen de denkrichtingen worden gezien als belangrijke pijlers voor de kwaliteit van BRZO-toezicht.

Voor de toename van het aantal high-performance-organisaties op het gebied van interne en externe veiligheid is een fundamentele verandering van toezichtbeleid nodig, die zowel aan de kant van de bedrijven als aan de kant van de overheid gestalte moet krijgen. Het huidige beleid leidt – als gevolg van de gekozen richting – niet tot “activering” van de middengroep of de achterblijvers. Hierdoor blijft de kopgroep klein en kan zij geen positieve stempel drukken op het heersende negatieve sentiment. Ook worden koplopers niet gestimuleerd in hun ambitie om te excelleren. Dat komt omdat er weinig tot geen afstemming is tussen de toezichtstrategieën van koplopers en toezichthouders. De partijen werken elkaar momenteel eerder tegen, dan dat zij elkaar nadrukkelijk versterken.

Voor een fundamentele verandering van beleid, is verandering nodig van het heersende politieke en bestuurlijke klimaat. Zoals aangegeven door de wetenschappers (*zie hoofdstuk 2*) moet het initiatief daartoe komen van het bedrijfsleven. Zij moet laten zien dat zelfregulering en zelfreiniging op een hoog niveau zijn komen staan. Het bedrijfsleven kan dat doen door te komen met pilots die zodanig zijn ingestoken dat zij leiden tot een vergroting van draagvlak bij toezichthouders voor vernieuwend toezicht en de resultaten kunnen worden vertaald naar concrete voorstellen voor beleidsverandering. Tegenover het initiatief van het bedrijfsleven moet wel komen staan dat toezichthouders de pilots een kans van slagen geven door bedrijven de ruimte te bieden om te experimenteren, door met alle drie kolommen te participeren<sup>6</sup> en door de resultaten van de pilots bestuurlijk en politiek te borgen.

Voor de begeleiding van het proces dat moet leiden tot een fundamentele verandering van beleid, is een krachtig ontwikkel- en besluitvormingsproces nodig. Dit proces moet bestaan uit een landelijke structuur met een beleidsmatige en bestuurlijke besluitvormingsgroep en een werkgroep(en) voor de uitwerking van specifieke onderwerpen die uit de pilots naar boven komen en waarover de partijen het eens zijn dat verdere concretisering ten behoeve van beleid noodzakelijk is. Het geheel moet komen staan onder een set van afspraken die worden getekend door alle betrokken partijen en hen in staat stelt om op een voortvarende en veilige manier te werken aan vernieuwing.

---

<sup>6</sup> De verkrijgen van participatie van de toezichthouders bij de start van een ontwikkel- en besluitvormingsproces is niet altijd vanzelfsprekend. In de sector Gezondheidszorg waren de negen zorgverzekeraars onderling sterk verdeelt en wilde de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de handen aanvankelijk vrijhouden. Toch is door enkele zorginstellingen en zorgverzekeraars het initiatief genomen, hebben zij andere toezichthouders overtuigd en is een landelijk ontwikkel- en besluitvormingsproces op gang gekomen.

In de gezondheidszorg is gebruikgemaakt van een dergelijk ontwikkel- en besluitvormingsproces. Op die manier kon een grote groep stakeholders worden betrokken bij de ontwikkeling en introductie van horizontaal overheidstoezicht. Bij een eventueel vervolg op deze verkenning zou nadrukkelijker moeten worden gekeken naar de opgedane ervaringen en de geleerde lessen. Overigens is om te komen tot een verandering van beleid op het gebied van BRZO-toezicht geen wijziging van de wet noodzakelijk. De Omgevingswet biedt het kader om een horizontale vorm van overheidstoezicht te introduceren naast verticaal overheidstoezicht. Ook de Arbowet biedt de gewenste ruimte.

## **5.2 KORTE TERMIJN DOELGROEP**

Binnen de (petro)chemische industrie is sprake van een grote spreiding. Tussen de koplopers en de achterblijvers, inclusief malafide elementen, zit een wereld van verschil. Dat betekent dat je niet met de hele sector aan de slag kunt, maar tot een keuze moet komen. Ook in andere toezichtdomeinen hebben ze voor deze keus gestaan. Zo heeft bijvoorbeeld de Belastingdienst ervoor gekozen om te starten met horizontaal overheidstoezicht bij een tiental internationale beursgenoteerde bedrijven en pas daarna het concept verder uitgerold over andere delen van het bedrijfsleven. Op deze wijze kon op een gecontroleerde manier ervaring worden opgedaan en werd de kans op succes vergroot.

Voor de vernieuwing van het BRZO-toezicht in de (petro)chemische industrie lijkt het op basis van deze verkenning het meest voor de hand te liggen dat de focus komt te liggen op een kopgroep die blijk geeft van leiderschap op het gebied van compliance en die het belang ziet van een investering om te komen tot een situatie waarin sprake is van horizontaal overheidstoezicht. Door nadrukkelijk aan de slag te gaan met een kopgroep ontstaat een aanzuigende werking op geïnteresseerde leden van de middengroep en kan worden toegewerkt naar een omvangrijkere populatie. Om te kunnen komen tot een selectie zijn gesprekken nodig op het niveau van Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen. Vernieuwend toezicht begint en eindigt in de top van het bedrijfsleven.

## **5.3 POSITIEVE BUSINESSCASE**

De omslag van verticaal naar horizontaal overheidstoezicht in de (petro)chemische industrie kost geld en leidt voor zover bekend uit andere toezichtdomeinen niet direct tot een efficiënter toezichtmodel. Door de intensivering van de toezichtrelatie moet ervan uit worden gegaan dat de kosten van de bedrijfsinterne kant en de externe kant van het overheidstoezicht zelfs kunnen toenemen. Op dit moment bestaat er geen goed beeld bij de hoogte van de ontwikkel- en besluitvormingskosten, de implementatiekosten en operationele toezichtkosten voor het bedrijfsleven en de overheid. Ook is er nog geen goed beeld bij de opbrengsten die samenhangen met de voordelen van horizontaal overheidstoezicht. Daarmee is het op dit moment nog niet mogelijk om de businesscase te formuleren. Deze zal er uiteindelijk wel moeten komen en zal deze voor alle betrokken partijen positief moeten uitvallen. Om tot een businesscase te kunnen komen is sectorspecifieke ervaring met horizontaal overheidstoezicht noodzakelijk. Deze kan worden opgebouwd door het uitvoeren van de pilots. Dat betekent wel dat een deel van de kosten voor de baat uit zal moeten gaan.

## 5.4 OPWAARTSE VERTROUWENSSPIRAAL

### 5.4.1 Procescondities

Zoals aangegeven in *paragraaf 2.4.2* bestaat er zoiets als een opwaartse vertrouwensspiraal en kan deze worden vormgegeven als sprake is van twee condities. Ten eerste moet zelfregulering en zelfreiniging bij ondertoezichtstaanden op een hoog niveau komen staan (laten zien dat je te vertrouwen bent) en ten tweede moet de toezichthouders de ruimte bieden aan ondertoezichtstaanden om daar invulling aan te kunnen geven. Door zowel de Belastingdienst als in de gezondheidszorg is een strategie gevolgd op basis van beide condities. Door de ondertoezichtstaanden is aandacht besteed aan leiderschap, volwassenheid van de compliance-organisatie en transparantie door het opstellen van een control framework. En door toezichthouders is serieus de tijd genomen om deze aspecten te toetsen en bij de uitvoering met regelmaat de 'in control status' met de ondertoezichtstaande te bespreken. Om dit proces goed te kunnen faciliteren zijn door zowel de Belastingdienst als in de gezondheidszorg allerlei typologieën en standaarden ontwikkeld. Aan aantal daarvan bespreken we in de navolgende paragrafen. Waar mogelijk leggen we de koppeling met één of meerdere lopende initiatieven (*zie hoofdstuk 4*) omdat daar bruikbare elementen in zitten.

### 5.4.2 Volwassenheid

Als ondertoezichtstaanden het vertrouwen willen terugwinnen, dan moeten zij zichzelf aanhoudend overtreffen en de toezichthouder daarvan overtuigen. Het eerste element waarop dat kan betreffen het leiderschap en de volwassenheid van de compliance-organisatie. De (petro)chemie zou dat kunnen vormgeven door gebruik te maken van de kennis- en ervaring die zij heeft opgedaan aan de hand van twee initiatieven. De eerste betreft de ontwikkeling en de try-out van het curriculum Betrokken Leiderschap BRZO Top Management. Dit curriculum benadrukt de centrale rol van de site- of plantmanager bij de realisatie van een goed veiligheidsbeleid en een excellente veiligheidscultuur. Dit initiatief was niet in scope bij de opzet van deze verkenning, maar past uitstekend bij hetgeen de sector dient te bewerkstelligen om te komen tot de vorming van een kopgroep. Het tweede initiatief betreft het project Andersoortig toezicht (*zie paragraaf 4.2.8*). Door de inzet de SMT, externe audits en benchmarking wordt groepsdruk gebruikt om minder actieve bedrijven te activeren om aansluiting te zoeken met de kopgroep. Met dit instrument kunnen kopgroepleden uitdrukking geven aan het feit dat zij thuishoren in de kopgroep. Daarnaast kan het instrument helpen om leden die behoren tot de grote middengroep te "screenen" op het moment dat zij blijf geven van het feit dat ook zij naar de kopgroep willen. Het screenen zou dan moeten leiden tot een plan van aanpak op basis waarvan zij de eerste verbeteringen moeten treffen om te komen tot een volwassen compliance-organisatie. In de screening zouden vooral de elementen uit het 3-lines-of-defence-principe (*zie bijlage C*) een belangrijke rol moeten spelen. In de gezondheidszorg wordt een vergelijkbaar instrument ingezet om te bepalen of ziekenhuizen wel gereed zijn om het traject in te gaan dat moet leiden tot horizontaal overheidstoezicht. Een derde element dat zou kunnen worden toegevoegd in deze is de uitwisseling van informatie tussen sector en toezichthouders over het beeld uit de benchmark en de ranking die de toezichthouders hanteren. Het delen van informatie kan onder andere een bijdrage leveren aan het definiëren van eventuele speerpunten die door de sector moet worden opgepakt.

### 5.4.3 Control framework

Een tweede element dat gebruikt kan worden om de toezichthouders te overtuigen is het control framework (*zie bijlage B*). Door het opstellen van een control framework creëert het bedrijf volledige transparantie over de wijze waarop het de risico's mitigeert en 'in control' is op de bedrijfsprocessen en ontstaat er een gereguleerde informatiestroom tussen bedrijven en toezichthouders over de goede werking van barrières en over het compensatiegedrag van het bedrijf als blijkt dat barrières niet goed hebben gewerkt. Op dit moment wordt door BRZO-bedrijven nog geen gebruik gemaakt van control frameworks voor het verbeteren van de performance op het gebied van de veiligheid. Als gevolg van deze 'missing link' hebben toezichthouders nauwelijks handvatten om preventief toezicht te houden ("ingrijpen in processen nog voor dat het fout gaat") en veel te weinig informatie op basis waarvan met enige zekerheid uitspraken zijn te doen over de mate waarin een bedrijf 'in control' is op haar bedrijfsprocessen. In tegenstelling tot het voorgaande onderwerp zijn er geen initiatieven waarmee invulling wordt gegeven aan deze tekortkoming in het stelsel. Daar staat tegenover dat in andere toezichtdomeinen, zoals financieel, fiscaal en IT, het instrument control framework al langer wordt toegepast en veel bedrijven hiermee reeds ervaring hebben. Accountants, belastingdienst en zorgverzekeraars zijn allemaal betrokken geweest bij de beoordeling van control frameworks en voeren op basis van gereguleerde informatiestromen periodiek overleg met ondertoezichtstaanden over de 'in control' status van bedrijven en instellingen. Op basis van deze ervaring zou een model kunnen worden ontwikkeld voor de BZRO-bedrijven in de kopgroep.

### 5.4.4 Communicatie

Een derde element dat koplopers kunnen gebruiken om de verwachtingen van toezichthouders te overtreffen zijn de periodieke status updates waarin bedrijf en toezichthouder in gesprek zijn over de mate waarin het bedrijf 'in control' is op haar processen. In het project Bottom-up-systeemtoezicht (*zie paragraaf 4.2.5*) is hiermee ervaring opgedaan. In dit project levert het bedrijf de informatie aan op basis waarvan toezichthouders inzicht krijgen in de mate waarin sprake is van een beheerste veiligheidssituatie. Om te komen tot een goed gesprek is het vervolgens wel noodzakelijk dat bedrijf en toezichthouders werken op basis van éénzelfde controleaanpak. In de gezondheidszorg hebben ze dit onderkent en is een leergang ontwikkeld waarin de professionals uit ziekenhuizen en zorgverzekeraars gezamenlijk training krijgen op het gebied van toezicht. Niet alleen voorziet deze training in een controleaanpak waarin de verantwoordelijkheden van het ziekenhuis zijn afgestemd op de verantwoordelijkheden van de zorgverzekeraar. Tevens voorziet de training in gemeenschappelijke standaarden die waarborgen dat de controleteams van de zorgverzekeraars kunnen steunen op de informatie van ziekenhuizen. Tenslotte biedt de leergang een platform waarop ziekenhuizen en zorgverzekeraars openlijk kunnen uitwisselen over dilemma's die ontstaan als gevolg van regelgeving.

Op dit moment vindt niet alleen de training van de afzonderlijke BRZO-toezichthouders geschieden van elkaar plaats. Ook trainen bedrijven en toezichthouders niet met elkaar, terwijl zij wel onderdeel uitmaken van één en hetzelfde toezichtstelsel. Samen trainen vergroot de kans op het ontstaan van één controleaanpak en het verkrijgen van diepgang in de samenwerking. Tevens sluit samen trainen aan op de gedachte dat clusters van bedrijven onderling veel van elkaar kunnen leren door uit te wisselen over risico's, good practices, free riders, etc. De volgende stap in toezicht zou dan zijn dat bedrijven en toezichthouders (vertrouwelijk) informatie gaan uitwisselen.

Deze stap sluit aan op het initiatief Innovatief toezicht (*zie paragraaf 4.2.6*), waarin is gekeken naar het gebruik van informele en communicatieve instrumenten bij het BRZO-toezicht, en het initiatief Just Culture (*zie paragraaf 4.2.9*), waarin de bouwstenen zijn geformuleerd om te komen tot een veiligheidscultuur waarin het delen van veiligheidsinformatie centraal staat. In dit initiatief gaat het eerste instantie de aandacht uit naar individuele bedrijven. Maar, zoals in de luchtvaart, zou dat uiteindelijk een groter bereik kunnen krijgen, door toepassing binnen clusters of in de toezichtrelatie.

#### **5.4.5 Vaktechniek**

Ter ondersteuning van de bovenstaande elementen zouden bedrijven en toezichthouders moeten werken aan een gezamenlijke standaard voor het uitvoeren van controles, zoals de Standaard 3000 van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Met behulp van een dergelijke standaard kan beter worden bewaakt of de controle-inspanningen van bedrijven en toezichthouders voldoen aan de gewenste kwaliteit, leiden tot betrouwbare conclusies, voldoende zekerheid geven, etc. Door het ontbreken van een dergelijke standaard is de uitwisseling van informatie van bedrijven naar de toezichthouders lastig, is de kans op willekeur in de uitvoering van controles groot en is ook het verkrijgen van afstemming tussen toezichthouders lastiger. Bij de ontwikkeling van een standaard zou specifiek moeten worden gekeken naar het aspect informatie-uitwisseling. In het project Innovatief toezicht (*zie paragraaf 4.2.6*) kwam naar voren dat de uitwisseling van bedrijfsinformatie (resultaten van interne audits, analyses van incidenten, assessment van risico's, etc.) het werk van de toezichthouder kan verbeteren. Deze uitwisseling wordt nog sterker indien toezichthouders meer durven te steunen op bedrijfsinformatie en kunnen aansluiten op wat door het bedrijf al goed is gedaan.

## 6.0 BIJLAGEN

Bijlage A: Overzicht van de gesprekspartners

Bijlage B: Toelichting op het concept control framework

Bijlage C: Toelichting op het 3-lines-of-defence-principe

## Bijlage A: Overzicht van de gesprekspartners

### Wetenschappers

Heinrich Winter	Rijksuniversiteit Groningen
Marcel Pheijffer	Universiteit Leiden
Rob in 't Veld	Universiteit Leiden
Muel Kaptein	Erasmus Universiteit Rotterdam
Martin de Bree	Erasmus Universiteit Rotterdam
Richard Janssen	Universiteit Tilburg
Pieter van Gelder	Technische Universiteit Delft
Genserik Reniers	Technische Universiteit Delft
Lisette van der Hel	Nyenrode Business Universiteit
George Molenkamp	Universiteit van Amsterdam

### Toezichtdomeinen

Wim Baijens	Inspectie Leefomgeving en Transport
Bas Jurling	Nederlandse Zorgautoriteit
Lisette van der Hel	Belastingdienst
Loes de Maat	NVWA
Pauline den Ambtman	NVWA
Rosemarie Bastianen	Programmamanager Eenvoudig Beter

### Bedrijfsleven

Nils Bosma	Shell
Sjoerd Visser	BASF
Michiel Berendrecht	LyondellBasell
Jaco Bakker	Heineken

### Toezichthouders

Ronald van Ieperen	DCMR Milieudienst Rijnmond
Ludmilla Kobes	RUD Zuid-Limburg
Ron Ooms	Omgevingsdienst Midden- en West Brabant
Charlotte Kottier	Inspectie SZW
Gohdar Massom	Inspectie SZW



### **Onderzochte initiatieven**

Sandra de Bont	VOTOB
Roel van de Loo	SPPS
Edwin Tijdeman	BRZO+
Sjoerd Post	DCMR Milieudienst Rijnmond
Johan van Middelaar	TNO
Simone van Dijk	Royal Haskoning
Arno Eleveld	Twence
Peter Bareman	VNCI/Veiligheid Voorop
Martin de Bree	Erasmus Universiteit Rotterdam

### **Projectgroep**

Daan Molenaar	DCMR Milieudienst Rijnmond
Peter Bareman	VNCI
Nils Bosma	VNO-NCW
Ingeborg Absil	Ministerie I&W
Luc Gielen	Ministerie SZW
Heddy de Wijs	RIVM
Hugo van de Baan	IPO

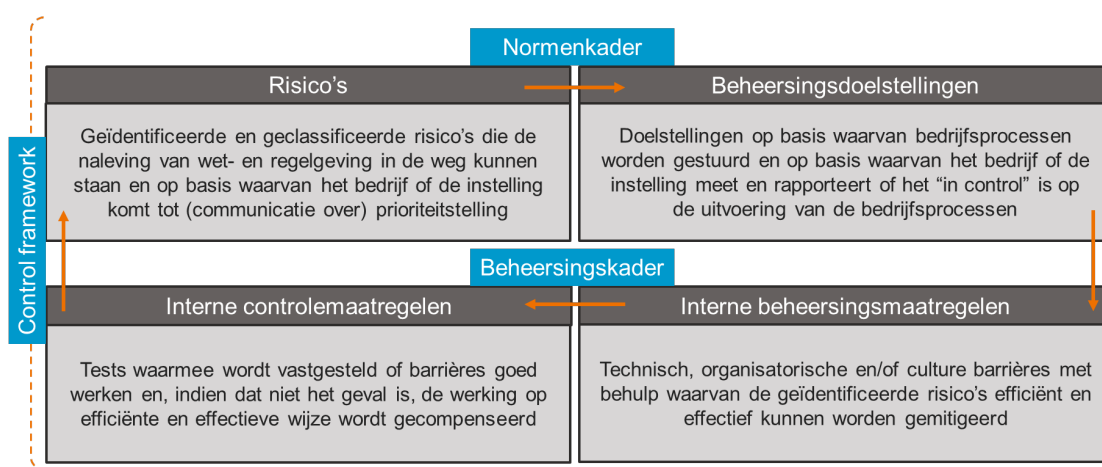
### **Verkenners**

Jaap Wijnker	Stantec
Suzanne van der Velde	Stantec

## Bijlage B: Toelichting op het concept control framework

Een control framework is een cruciaal hulpmiddel voor interne en externe toezichthouder (auditor), waarmee op ondubbelzinnige wijze inzicht wordt verkregen in het noodzakelijke verband tussen de van toepassing (en in scope) zijnde regels, de risico's die naleving van de regels in gevaar kunnen brengen, beheersingsdoelstellingen die in het licht van regel naleving moeten worden gesteld, interne beheersingsmaatregelen (i.e. barrières) voor het mitigeren van de risico's en interne controlemaatregelen (i.e. tests) waarmee de goede werking van interne beheersingsmaatregelen op (statistisch) betrouwbare wijze kan worden aangetoond (zie figuur 2). Deze vorm van transparantie draagt er in sterke mate toe bij dat een toezichthouder "blind vertrouwen" (gevolg van de huidige situatie waarin sprake is van een 'black box') kan verruilen voor "geïnformeerd vertrouwen" door een gereguleerde informatiestroom tussen ondertoezichtstaande en toezichthouder.

Aan de hand van een controle framework kan een ondertoezichtstaande de dialoog voeren met de toezichthouder over de effectiviteit van de opzet van het beheersingssysteem. Dat geeft de toezichthouder de mogelijkheid om aan de voorkant preventief toezicht te houden. Ten tweede kan aan de hand van het control framework worden getoetst of sprake is van een effectieve implementatie van het beheersingssysteem. En tenslotte ontstaat door het uitvoeren van interne controlemaatregelen informatie over de effectieve werking van het beheersingssysteem, op basis waarvan ondertoezichtstaanden kunnen rapporteren over de mate waarin zij 'in control' zijn op hun bedrijfsprocessen.



Figuur 2: Verband tussen risico's, doelen, interne beheersings- en interne controlemaatregelen

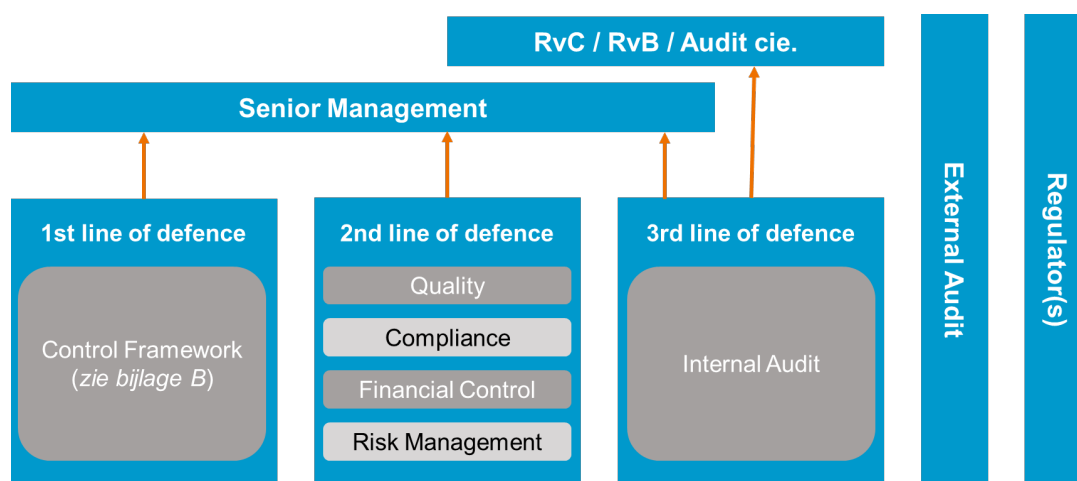
Een control framework is niet hetzelfde als een beheersingssysteem voor kwaliteit, arbo, veiligheid of milieu. Een control framework is een instrument dat vaak voor de hogere risico's wordt ingezet om te kunnen beoordelen of een ondertoezichtstaande alles (technisch, organisatorisch en cultureel) in huis heeft om een bepaald risico te mitigeren. Met behulp van een control framework kijkt de auditor (intern en/of extern) naar de samenhang, volledigheid en consistentie van de beheersingssystemen en vergaart hij/zij (statistisch) bewijs over de effectieve werking van het geheel.

## Bijlage C: Toelichting op het 3-lines-of-defence-principe

Het 3-lines-of-defence-principe (3LOD) is voortgebracht door *The Institute of Internal Auditors* en wordt wereldwijd gezien als een best practice in het kader van risicomanagement. Vrij vertaald gaat het 3LOD-principe uit van de gedachte dat risico's uitsluitend effectief kunnen worden gemanaged als iedereen binnen de organisatie zijn/haar "steentje bijdraagt" en zijn/haar rol juist vervult. In *figuur 3* is aangegeven hoe het concept Control Framework (*zie bijlage B*) past binnen het 3LOD-principe.

Volgens het 3LOD-principe zijn vier rollen cruciaal voor het effectief managen van risico's en daarmee het realiseren van doelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld operations, compliance en/of jaarverslagging. Deze rollen zijn:

1. **Risk Management Oversight and Strategy-Setting:** Betreft de rol van het senior management, Raad van Bestuur en Raad van Toezicht bij het opstellen van beleid en het houden van toezicht.
2. **Operational Management (first line of defence):** Betreft de rol van het management en medewerkers bij het uitvoeren van de dagelijkse activiteiten. Zij zijn eigenaar van het risico en hebben als gevolg daarvan een belangrijke rol bij het van dag tot dag managen van risico's.
3. **Risk Management and Compliance Functions (second line of defence):** Betreft de rol van de staffuncties van een organisatie. Deze functies stellen kaders, monitoren uitvoering en faciliteren de implementatie van een effectieve risicomanagementpraktijk in de *first line of defence*.
4. **Internal Audit (third line of defence):** Betreft de rol van de interne auditfunctie bij het periodiek en onafhankelijke beoordelen van de effectiviteit van de *first en second line of defence* en de onafhankelijke advisering van senior management, Raad van Bestuur en Raad van Toezicht.



Figuur 3: Relatie tussen het Control Framework en het 3-lines-of-defence-principe

